

**IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL SISTEMA SOCIAL DE PANAMÁ: JUNIO 2022**  
**Impact of The Pandemic on the Social System of Panama: June 2022**

**Israel Gordon Canto**

Universidad de Panamá. Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología.

Israel.gordon@up.ac.pa; igordon18@yahoo.es <https://orcid.org/0000-0002-0279-1665>

Fecha de recepción: 01/09/2023

Fecha de aceptación: 09/11/2023

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4625>

---

**Resumen**

Las medidas implementadas en la región de A.L en materia de protección social facilitaron atenuar, en parte, los efectos catastróficos en la instancia social; sin embargo, a casi tres años de su inicio se observa en la región un deterioro acelerado de las condiciones materiales de vida de la población y se evidencia el abismo que existe en robustecer los estados de bienestar, con un Sistema de Salud y de Seguridad Social que garanticen igualdad de condiciones en el acceso a las prestaciones con altos niveles de cobertura, de suficiencia y sostenibilidad financiera. La pandemia dejó claramente establecida las debilidades estructurales de los sistemas de salud y régimen de pensiones en A.L. los primeros basados en una matriz de desigualdad social y los segundos con alta vulnerabilidad por lo irrisorio del monto de su cuantía; no obstante, a su vez, estableció fronteras sobre la necesidad de fortalecer y articular los sistemas de salud y los sistemas de pensiones en el marco del principio de solidaridad.

**Palabras claves:** Economía, Seguridad Social, Salud, pensiones, pandemia, presupuesto, gasto, bienestar, empleo.

## Summary

The measures implemented in the A.L region in the area of social protection facilitated the mitigation, in part, of the catastrophic effects in the social instance; However, almost three years after its inception, the region has seen an accelerated deterioration in the material living conditions of the population and the abyss that exists in strengthening effective welfare states is evident, with a Health and Social Security System that guarantees equal conditions in access to benefits with high levels of coverage, of financial sufficiency and sustainability. The pandemic clearly established the structural weaknesses of the health systems and pension system in A.L., the former based on a matrix of social inequality and the latter highly vulnerable due to the derisory amount of their amount; However, at the same time, it established boundaries on the need to strengthen and articulate health systems and pension systems within the framework of the principle of solidarity.

**Keywords:** Economy, Social Security, Health, pensions, pandemic, budget, spending, well-being, employment.

### I. Pandemia y economía

Uno de los mayores retos que han enfrentado los países de América Latina (A.L.) ha sido brindar respuesta oportuna, con eficiencia, eficacia y equidad a los impactos de la pandemia Covid-19, de tal forma que se garantice el derecho fundamental de bienestar y acceso a la salud a la población como un bien público. El escenario enfrentado a visibilizado factores estructurales ya conocidos por todos, tales como: altos niveles de desempleo, de informalidad, envejecimiento poblacional y falta de equidad en la atención a la salud; y otros colaterales como la accesibilidad, aceptabilidad y adecuación tanto a

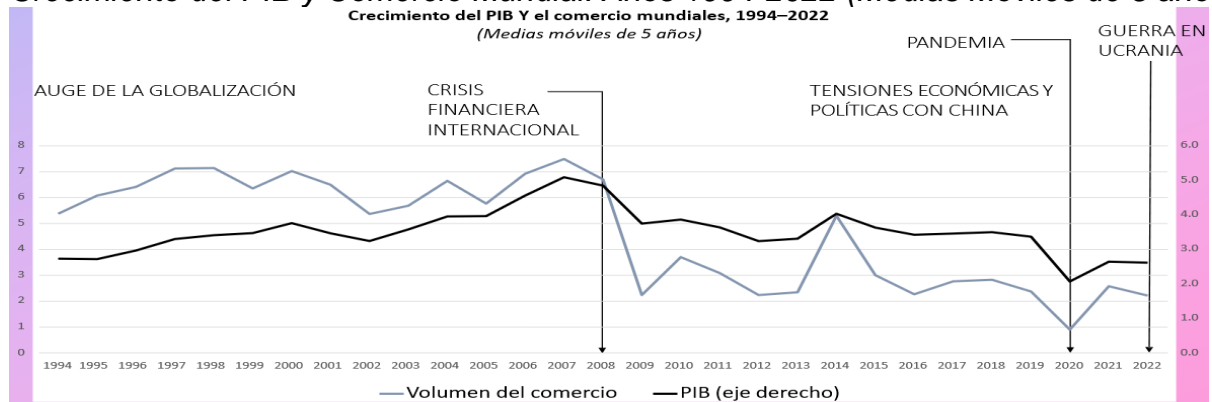
nivel presupuestario como en lo tecnológico, etc.

En el huracán de la pandemia del COVID -19 los sistemas de salud y de pensiones han estado en el foco de la atención, ello ha sido así, porque ante la urgente necesidad de hacerle frente a las penurias de la población estos se constituyeron en el primer bastión de la defensa poblacional. En materia de salud, con una demanda en muchos casos insatisfecha, desigualmente distribuida geográficamente al interno de los países, con bajos presupuestos asignados, escasos de recursos médicos e insumos médicos quirúrgicos se procuró dar respuesta; mientras que en el marco de los debates sobre los sistemas de pensiones, la insuficiencia de la cuantía de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los mismo, ese monto de pensión permitió que los pensionados resistiera en parte los efectos económicos de la pandemia.

La región ha transitado por una secuela de crisis: la crisis financiera de 2008, las repercusiones de las tensiones económicas y política con China en los años 2009-2019, el advenimiento de la Pandemia en el 2020 y recientemente el efecto colateral de la guerra en Ucrania. Estas secuelas de crisis han incidido en el crecimiento del PIB y por ende en el Comercio Mundial.

### Figura 1

*Crecimiento del PIB y Comercio Mundial: Años 1994-2022 (Medias Móviles de 5 años)*



Fuente: CEPAL

Las expectativas de crecimiento del PIB para el 2022 se ha reducido, a nivel mundial, pasando de un 4.4% antes de la guerra de Ucrania a 3.1%. países como los E.E.U.U., Reino Unido, China y Rusia o la Eurozona se han vistos afectados y por lo tanto han modificado sus proyecciones de PIB hacia la baja, tal y como lo expresa Comisión Económica para América latina y el Caribe, (CEPAL).

**Figura 2**

*Proyecciones y Expectativa de Crecimiento del PIB Mundial: Años 2022*

País	PIB	
	Proyección Pre-Guerra	Proyección Post-Guerra
Mundial	4.40	3.10
E.E.U.U.	4.00	1.70
Eurozona	4.00	2.60
Reino Unido	5.00	3.30
China	5.70	4.00
Rusia	2.80	-8.90

Fuente: CEPAL

En el caso particular de América Latina -AL- no hay excepción, tanto la pandemia y el advenimiento de la guerra en Ucrania han dejado de manera significativa sus huellas generando incertidumbre de lento crecimiento del PIB. Para hacer frente a la pandemia, los gobiernos de la región establecieron medidas de distanciamiento, las cuales condujeron a la interrupción de actividades económicas y condujo a la suspensión gradual de los contratos de trabajo, reducción de jornadas de trabajos, arreglos de mutuo acuerdo laborales y pérdida de trabajos.

La pandemia del COVID 19 genero un descenso en la tasa de participación en el empleo en toda A.L. Según información de la CEPAL La tasa total de participación en el

empleo se desplazó de 63.3 % a 62,6% en el periodo 2019- junio de 2022; sin embargo, esta reducción no fue uniforme por género. En el caso del sexo femenino para el mismo periodo disminuyó de 63.3% a 62.6% y en sexo masculino de 75.5% a 74.9%. La baja en la tasa de participación en el empleo generó a su vez un incremento en la tasa de desempleo, según la misma fuente, la tasa de desempleo femenina para la región aumento de 9.5% a 11.6% y en el caso de los hombres de 7.9% a 9.4 %.

Esta información evidencia que claramente que esta pandemia afecto significativamente al sexo femenino. La Tasa de desempleo no fue uniforme entre países de la región, un ejemplo de ello es Panamá donde la tasa de desempleo pasa de un 7.1% a 18.5 entre los años 2019-2020, para luego descender según cifras oficiales a 9.9.%.

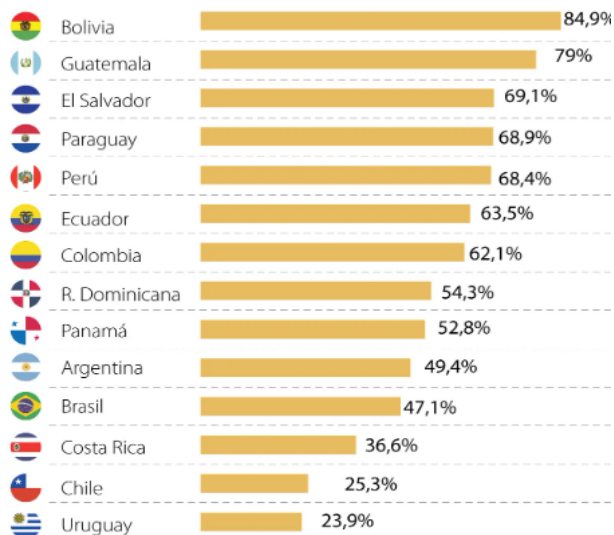
En el caso de nuestro país se profundizo la amplia brecha que existe entre la tasa de participación en la Población Económicamente Activa, (PEA) y la tasa de desocupación, así vemos que según el Observatorio del Mercado Laboral (OML) con datos procedentes de la Encuesta de Mercado Laboral del INEC en el periodo 2019-2021 la tasa de participación en la PEA descendió en 6.7% al pasar de 66.5% a 59.8%; mientras que la tasa de ocupación se desplazó hacia la baja de 61.8 a 51.1 para el mismo periodo.

En A.L. La pandemia género un efecto adverso en el nivel de empleo y por lo tanto ahondo los niveles del trabajo informal, países como Bolivia, Guatemala, el Salvador, Paraguay, Perú, El Ecuador y Colombia alcanzaron tasa de informalidad en el empleo superior al 60% de su PEA; seguidos por países como República Dominicana, Panamá, Argentina y Brasil con niveles de trabajo informal próximos al 50%.

Según el Banco Interamericano de desarrollo (BID), la pérdida del empleo total, empleo formal e informal alcanzo niveles sin precedentes de -14.0%, -7.0% y -21.0%,

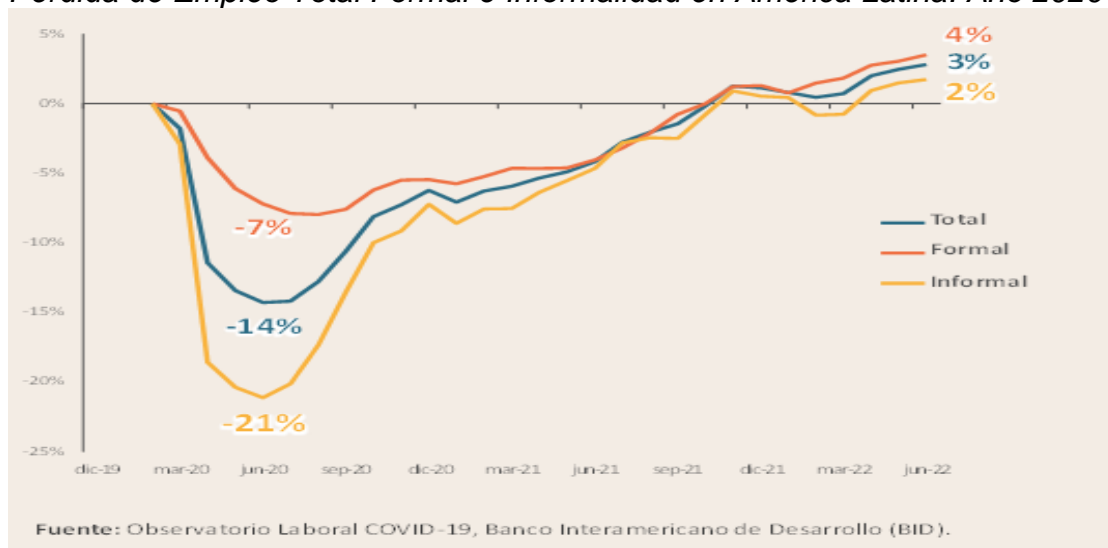
respectivamente a junio del 2020, afectando en mayor proporción al trabajo informal y por genero al sexo femenino.

**Figura 3**  
*Informalidad en América Latina: Años 2019-2020*



Fuente: OIT

**Figura 4**  
*Pérdida de Empleo Total Formal e Informalidad en América Latina: Año 2020*



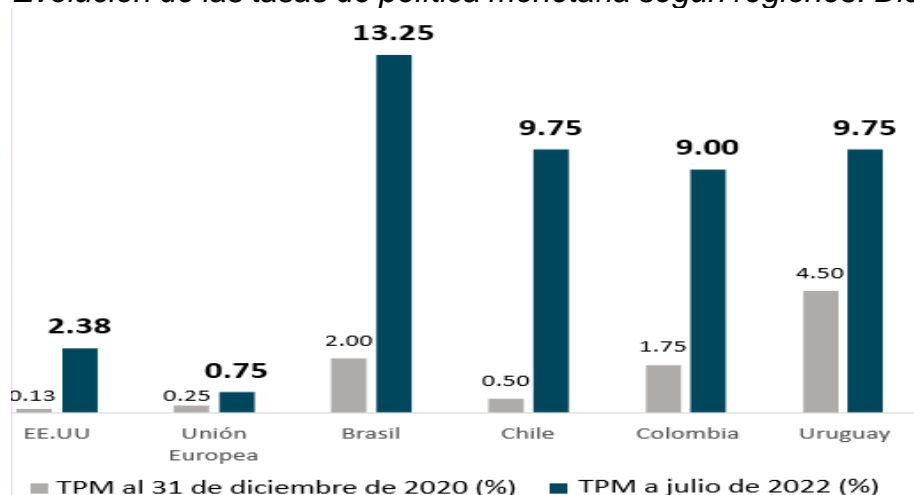
Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), nada más en el periodo 2019-2020 158 Millones de personas se encontraba dentro del nivel de informalidad. En Panamá la tasa de informalidad de desplazado de 44.1% a 52.2% entre 2019 y 2020, para

luego descender, según cifras oficiales, a un 48.2 a junio del 2022. Información procedente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral indica que “el impacto negativo del mercado laboral condujo a la suspensión progresiva de los contratos de trabajo hasta llegar a un acumulado de 284,209” (Véase Ocupación, Desocupación e informalidad, un análisis coyuntural del Observatorio del Mercado Laboral, diciembre 2021).

Para el periodo en referencia se observa igualmente que el promedio ponderado índice de precio al consumidor (IPC) en A.L., reflejó un vertiginoso aumento, al desplazarse de un 3% en enero de 2020 a 8.3% a junio del 2022, con tendencia persistente en el próximo 2023. De igual forma, la pandemia incidió en el alza las tasas de política monetaria de E.E.U.U., Unión Europea, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, entre otros. (véase gráfico). A mediados de diciembre del 2022 la Reserva Federal de los E.E.U.U. anuncio la séptima subida de la tasa de interés oficial a 4.5%, el mayor nivel alcanzado en los últimos 15 años.

### Figura 5

*Evolución de las tasas de política monetaria según regiones: Diciembre 2020 a julio 2022*



Fuente: CEPAL

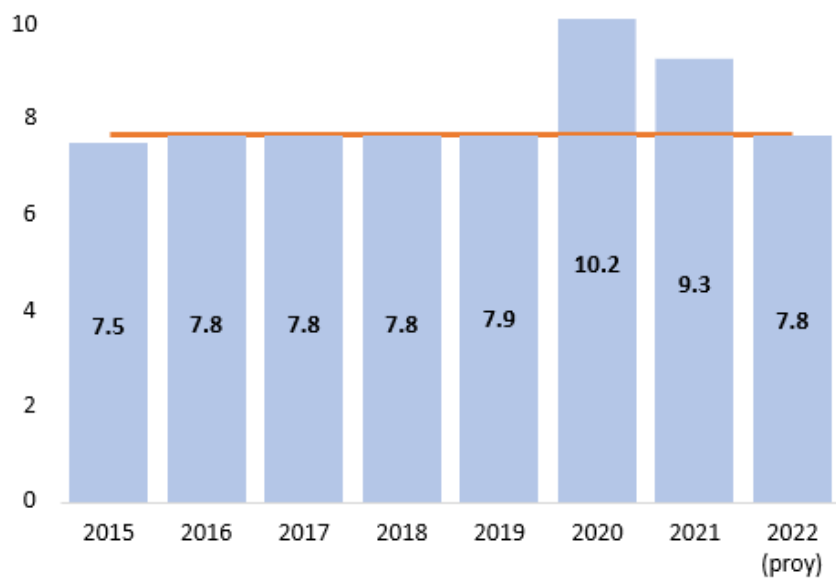
Otro elemento para destacar es que para hacerle frente a la pandemia los gobiernos de la región incrementaron su deuda pública bruta. Sobre la base de información oficial

de diez y seis (16), países seleccionados de A.L. la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (Cepal), se desprende que previo a la aparición de la pandemia (2019) la deuda pública de la región representaba el 45.4% del Producto Interno Bruto que se generaba en la región, no obstante, en el 2020 representa el 56.6%, para luego descender a marzo del 2022 a 52.2% del PIB regional.

Este proceso de endeudamiento no fue homogéneo en la región, algunos países exacerbaron su nivel de endeudamiento, en el caso de Panamá la deuda pública en porcentaje del PIB de desplaza de 37.2% a 62.7% entre 2019 y junio de 2022, es decir que de B/. 26,612 millones se eleva a B/. 42,900 millones, que representa una variación porcentual del 61.2%.

**Figura 6**

*Evolución de la Deuda Pública en América Latina (En porcentaje del PIB): Años 2015-2019*



Fuente: CEPAL

Los empréstitos, a su vez facilitaron el incremento del gasto total de los gobiernos centrales en subsidios y transferencias corrientes. De los diez y seis (16) países seleccionados reflejaron un gasto total promedio de 7.8% del PIB para el periodo 2015-



2019, sin embargo, el mismo se incrementó en a 10.2%, 9.3% de PIB regional para el 2020 y 2021, respectivamente; estimándose que se normalice en porcentaje promedio en el 2022.

## **II. Pandemia y Desigualdad Social**

La pandemia no únicamente significo incremento de la tasa de desempleo, del trabajo informal, de la tasa de interés, de precios de bienes y productos, y aumento del gasto y de la deuda pública, sino que además hizo descender el poder adquisitivo de los salarios, (según la OIT estos descendieron entre un 7% y 8%). Y con ello un ascenso de los niveles de pobreza de la región y ascenso de los niveles de desigualdad en el ingreso.

Para el 2019 existían un 30.5 % de personas pobre en A.L., sin embargo, según cifras de la CEPAL en el primer año de pandemia se alcanza un 33% estimándose que para el 2022 fluctúe entre 33.0% y 33.7%; Por su parte, la pobreza extrema se desplaza de 11.4 % (2019), a 13.1% en el 2020 y 13.8% en el 2021, estimándose para el 2022 la misma oscile entre 14.5% a 14.9%.

En términos cuantitativos esto representa ocho, (8), millones de personas en inseguridad alimentaria. María Luisa Marinho de la División de Desarrollo Social de la CEPAL estima que en 2021 hubo retroceso de 27 años en pobreza extrema, (Ponencia sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección social: desafíos de la reestructuración de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe).

La variación del coeficiente de Gini que en periodo 2014-219 había alcanzado -.4 %, sin embargo, en el periodo 2019-2020 se eleva a 0.7.

En el caso de Panamá la incidencia de la Pobreza Multidimensional, según fuente oficiales era al 2019 de 21.5% y la pobreza extrema 10%, no obstante, no se tiene información sobre las mismas para el periodo 2020-2022.

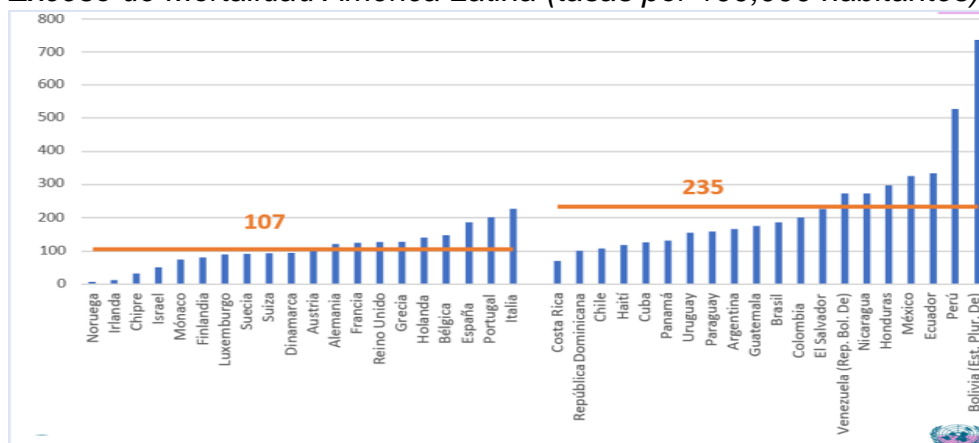
### III. Impacto de La Pandemia en Materia de Salud

Algunos de los impactos que causo la Pandemia del Covid 19 en materia de salud son:

- Según la CEPAL aproximadamente un 70% Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU evaluadas por la ella en 2022 no serán alcanzadas en 2030. El mismo organismo indica la existencia de un retroceso en A.L. del 22% como producto del impacto de la pandemia. Retrocesos, tales como: en la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones (1.2), de poner fin al hambre (2.1), de reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles (3.4), de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (8.5) y reducir todas las formas de violencia (16.1), entre otras.
- Se escenificaron en A.L. 2,3 millones de muertes en exceso (15,3% del exceso mundial), con la característica que el exceso de mortalidad en A.L. en el periodo 2020-2021 duplicó al de Europa y afecto especialmente a los trabajadores informales y a la población vulnerables en pobreza y pobreza extrema.

**Figura 6**

*Exceso de Mortalidad América Latina (tasas por 100,000 habitantes): Años 2020-2021*



Fuente: CEPAL

- La inseguridad alimentaria alcanzó un 40,4% en 2020, frente al 33,8% Alimentación en 2019.
- La población en situación de vulnerabilidad experimentó un mayor deterioro en su salud en todo el periodo de la Pandemia.
- Se estima que recuperar los niveles de pobreza que existía antes de la pandemia representan 24 años; mientras que la recuperación del PIB per-cápital representa 14 años.

#### **IV. Impacto De La Pandemia En El Régimen De Pensiones**

La pandemia desnudo el déficit de cobertura, suficiencia y equidad de los sistemas tanto de las Pensiones No Contributivas, (PNC) y Contributivas, (PC). (Régimen basado en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el documento de Pensiones de capitalización individual en América Latina Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. CEPAL, 2022 del profesor Carmelo Mesa Lago)

Se evidencio la baja cobertura de las PNC, amplias brechas de acceso a las pensiones, montos excesivamente bajo, incluso por debajo de la linea de pobreza y marcada diferenciación entre las PNC y PC en cuanto a condiciones, derechos y falta de integración entre ambas. En el régimen de PC la afectación fue mayor en aquellos basados en el sistema de capitalización completa de cuentas individuales.

- La tasa de cobertura de la PEA decreció en todos los países a un promedio de 2 puntos porcentuales. Y, por lo tanto, más de la mitad de la PEA en la región no cotizó

en 2020, esto incremento las presiones fiscales en los esquemas de pensiones no contributivas. La baja en el empleo, el acelerado crecimiento del mercado informal en el periodo del COVID-19 genero una disminución en la población de asegurados activos y por ende de los ingresos por concepto de cotización. Además, acentuó la desigualdad por género en acceso a los regímenes de pensiones. Según la CEPAL en el periodo comprendido de octubre del 2019 a diciembre de 2020 la caída de los cotizantes activos, tanto de los sistemas públicos, como los privados representó en promedio un 2.1%, sin embargo, países como Republica Dominicana, Brasil superaron este promedio.

- El porcentaje de afiliados a los regímenes privados disminuyo marcadamente en todos los países que mantienen las cuentas individuales de pensiones. (ejemplo En República Dominicana en -7%, Perú -4.9%, México -3.6%, Chile -1.9%, Uruguay -1.7%, el salvador -1.0%, Costa Rica -0.9%, Perú -0.8%, México -0.6%, entre otros.
- Las utilidades de las administradoras de Fondos de Pensiones Privados en porcentaje del patrimonio neto disminuyeron. Ejemplo en Chile, Perú, México, Uruguay, Republica Dominicana y el Salvador, en los cuales en el periodo 2019 a 2020, representó una merma de 3.9 %, 3.4 %, 1.1%, 8.0%, 8.4% y 7.8 %, respectivamente.
- El capital acumulado en el fondo de pensiones disminuyo en aquellos países que tenían mayores inversiones financieras fuera de sus fronteras, tal es el caso de la cuna de la privatización Chile donde es capital acumulado se contrajo a un porcentaje de -17.5% y el caso del Perú en donde prácticamente se estancó. En ambos casos

los afectados fueron los dueños de las cuentas individuales, es decir los afiliados al régimen de pensión privado.

- La rentabilidad bruta real se redujo en todos los países que mantiene el régimen privado de pensiones, basados en las cuentas individuales, así vemos que Chile, Perú, México, Uruguay, Republica Dominicana, Costa Rica y el Salvador, en los cuales en el periodo 2019-2020, representó una merma de -10.7 %, -2.4 %, -1.5%, -1.7%, -2.5%, -3.7% y -2.0 %, respectivamente.
- La crisis generada por el Coronavirus ha inducido a las extracciones de las cuentas individuales, así vemos que la mayor extracción de fondos autorizada se presenta en Chile Perú, Bolivia, los cuales representaron entre 2020-2021 el 28%, 27%, 15.0% respectivamente. y porcentajes menores, como es el caso del Salvador (1.8%) y México con retiros parciales por desempleo el cual alcanzo 0.4% de los fondos locales; esto obviamente que reducirá el monto de las futuras pensiones.
- Existencia de una marcada diferencia de cobertura y suficiencia en la protección social de los regímenes de pensionamientos no contributiva. El monto mensual promedio de estos regímenes en la región de A.L. son insuficiente, abarca solamente un 1/3 de la línea de pobreza. La insuficiencia de los recursos provenientes de los regímenes no contributivos se evidencio a lo largo de toda la crisis sanitaria y se mantiene invariable en la actualidad. A raíz de ello algunos países como Colombia incrementó temporalmente las PNC y otros como es el caso de Chile se aumentó permanentemente las PNC y PC; en México se adelantó su pago. En Panamá la protección no contributiva es de B/. 120.00 mensuales muy por debajo de la canasta básica familiar.

## V. Consideraciones Finales

De lo expuesto se puede indicar los siguientes puntos sobre los efectos de la Pandemia de COVID -19 en la región de América Latina:

1. El advenimiento del COVID-19 ha profundizado algunos de los factores estructurales que se venían incrementando, tales como: altos niveles de informalidad, el incremento de la pobreza, entre otros. Y, por lo tanto, las desigualdades sociales han aumentado nuevamente.
2. La recuperación económica de la región será más rápida que la redención social.
3. En la región se observa un deterioro sustancial en las condiciones de vida de sus habitantes y se evidencia el largo camino que falta para consolidar auténticos Estados de bienestar, con sistemas de Seguridad Social que garanticen condiciones de igualdad para acceder a las prestaciones tanto de salud como económicas - pensiones- con niveles de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera adecuados.
4. Los Sistemas Solidarios de Salud y de Pensiones desempeñaron un papel importantísimo y relevante – y aún continúan realizando- en combatir la pandemia, sin estos sistemas el daño de la pandemia hubiera sido aún mayor. En ese sentido, la pandemia visibilizó la importancia de los sistemas de protección social para contener los costos sociales de la crisis.
5. Las pensiones Contributivas, (PC), sobre todo las basados en sistemas financieros solidarios jugaron un rol esencial en el proceso de mitigar los efectos económicos de la pandemia dentro de los hogares.

## VI. Referencias Bibliográficas

Bertranou, Fabio. "El futuro de la seguridad social en la postpandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual", Revista de la Facultad de Derecho, (Esp. Seguridad Social), 2021, e202152esp03.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE), Proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience".

Informe Mundial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): versión en español: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_842103/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842103/lang--en/index.htm). LAC (lanzado Sept. 2021)

Informe Complementario de la Organización Internacional de trabajo (OIT) (Companion Report): versión en español: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_842105/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842105/lang--es/index.htm). LAC (lanzado abril 2022).

Mesa-Lago, Carmelo. Pensiones de capitalización individual en América Latina Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. CEPAL, 2022.

República de Panamá, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Labora: Ocupación, desocupación e informalidad, un análisis coyuntural del Observatorio del Mercado Laboral, diciembre 2021.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47914-anos-pandemia-covid-19-América-Latina-caribe-reflexiones-avanzar-sistemas-salud>.