



Evaluación de los **efectos**
e **impactos** de la pandemia
de **COVID-19** en los sectores
del turismo y el comercio
de Panamá

Aplicación de la metodología
de evaluación de daños y pérdidas
(DaLA)

Omar D. Bello
Leda Peralta
Coordinadores



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 en los sectores del turismo y el comercio de Panamá

Aplicación de la metodología de evaluación de daños
y pérdidas (DaLA)

Omar D. Bello
Leda Peralta
(Coordinadores)



Este documento fue coordinado por Omar D. Bello, Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Leda Peralta, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del programa ordinario de cooperación técnica implementado por la CEPAL. Fue preparado por Jennifer Alvarado, funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la CEPAL en México; Enrique González, Oficial Adjunto de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Económico de la misma sede subregional de la CEPAL, y Olga Gómez García, Especialista Líder de Operaciones (Sector Turismo) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Participaron en su elaboración los consultores de la CEPAL Misael Díaz, Hugo Hernández, Francisco Ibarra, María Eugenia Rodríguez y Felipe Zurita.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, el BID, su Directorio Ejecutivo o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/117
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00264

Esta publicación debe citarse como: O. Bello y L. Peralta (coords.), "Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 en los sectores del turismo y el comercio de Panamá: aplicación de la metodología de evaluación de daños y pérdidas (DaLA)", *Documentos de Proyectos LC/TS.2022/117*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Equipo evaluador

En el proceso de evaluación contribuyeron múltiples actores a quienes se les agradecen sus valiosos aportes. La misión evaluadora estaba integrada por las siguientes personas:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Omar Bello – Coordinador general del informe
- Leda Peralta – Coordinadora de las recomendaciones para la recuperación
- Jennifer Alvarado – Recomendaciones para la recuperación
- Enrique González – Impacto macroeconómico

Oficina de la Coordinadora Residente en Panamá

- Amaya Pérez – Oficial Sénior de Coordinación para el Desarrollo, Planificación Estratégica, y Jefa de Equipo de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Panamá
- Alexis Rodríguez – Economista

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- Olga Gómez García – Especialista Líder de Operaciones (Sector Turismo) – Recomendaciones para la reconstrucción

Especialistas sectoriales

- María Eugenia Rodríguez – Descripción del evento - Coordinadora técnica
- Misael Díaz – Impacto macroeconómico
- Hugo Hernández – Sector turismo
- Francisco Ibarra Bravo – Sector comercio
- Felipe Zurita – Descripción del evento

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

- Erika Pinto Quintero – Representante Asistente de Programas, Oficina de la FAO en Panamá

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Maaret Cañedo Lohikoski – Oficial Técnico Regional de Coherencia ONU, Alianzas y Movilización de Recursos, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

ONU-Mujeres

- Dayanara Salazar Medina – Coordinadora de Programas para Panamá, Oficina Regional de las Américas y el Caribe

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA)

- Francisco Javier Arellano – Oficial de Juventud y Organizaciones Sociales, Oficina Regional de ONUSIDA para América Latina y el Caribe

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Gabriel Boyke – Gerente de Igualdad e Inclusión
- Jessica Young – Gerente de Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

- María Alejandra Fernández – Consultora en Turismo Sostenible y Economía Circular

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

- Dora Arosemena – Analista del Programa de Género y Prevención de las Violencias contra la Mujer en Panamá
- Juan Lu – Asistente de Programa

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

- Romina Kasman – Especialista del Programa de Educación, Oficina multipaís de la UNESCO en San José para Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá
- Caroline Munier – Especialista del Programa de Cultura, Oficina multipaís de la UNESCO en San José para Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

- Anilena Mejía – Oficial de Seguimiento y Evaluación, Oficina de UNICEF en Panamá

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

- Roberto Carrillo – Gerente de País - Panamá

Durante la evaluación realizada se contó con el pleno apoyo de funcionarios de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de dicho país. Nuestro sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible esta evaluación:

Autoridad de Turismo de Panamá (ATP)

- Juan de Dios Stanziola
- Eric Palacio

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

- José Branca
- Bernardo González

Índice

Resumen	9
I. La pandemia	15
A. La pandemia en Panamá	15
B. La pandemia y la vacunación en los países que son socios comerciales turísticos de Panamá	21
II. El turismo	25
Introducción.....	25
A. El sector del turismo en Panamá.....	25
B. Línea de base y pérdidas económicas	28
C. Pérdidas previstas y recuperación.....	31
1. Turismo internacional	31
2. Turismo local	34
D. Consideraciones finales	37
E. Apéndice metodológico	38
1. Estimación de la línea de base.....	38
2. Estimación de las pérdidas.....	39
III. El comercio	41
Introducción.....	41
A. Índice de actividad comercial.....	41
B. Línea de base	44
C. Pérdidas	45
D. Apéndice metodológico	48
1. Mezcla de las frecuencias	48
2. Representación del estado del espacio.....	49
3. Filtro de Kalman	50

IV. Los impactos en el PIB	51	
A. El contexto de la economía panameña	51	
B. Los impactos de las pérdidas del turismo y el comercio	53	
1. Pérdidas del turismo	53	
2. Pérdidas del comercio.....	56	
3. Pérdidas consolidadas	58	
V. Recomendaciones	59	
Introducción.....	59	
A. Comprender el riesgo de desastres.....	60	
B. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo.....	63	
C. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia	65	
D. Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.....	68	
Bibliografía	73	
Anexos.....	75	
Anexo A1	76	
Anexo A2	78	
Anexo A3	80	
Anexo A4	82	
Anexo A5	87	
Cuadros		
Cuadro 1	Panamá: principales medidas aplicadas en las fronteras, marzo de 2020 a mayo de 2021.....	17
Cuadro 2	Panamá: número de establecimientos turísticos registrados, por tipo de establecimiento, 2019	26
Cuadro 3	Panamá: número de alojamientos y operadores turísticos registrados, por provincia, 2019	27
Cuadro 4	Panamá: total de visitantes externos por puerto de entrada, 2019	27
Cuadro 5	Panamá: pérdidas económicas por tipo de visitante externo, febrero de 2020 a marzo de 2022.....	30
Cuadro 6	Panamá: gasto promedio por visitante externo, 2017-2019	32
Cuadro 7	Panamá: pérdidas estimadas totales asociadas al turismo externo, 2020-2022	33
Cuadro 8	Panamá: pérdidas estimadas totales asociadas al turismo nacional, 2020-2022	36
Cuadro 9	Resumen de los parámetros de los modelos ARIMA.....	38
Cuadro 10	Gasto per cápita por tipo de turista.....	39
Cuadro 11	Selección de países emisores y resultados de los modelos de elasticidad	40
Cuadro 12	Series mensuales seleccionadas.....	42
Cuadro 13	Factores de carga reescalados	42
Cuadro 14	Panamá: PIB comercial corriente y producción bruta trimestrales, primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2022	44
Cuadro 15	Panamá: pérdidas estimadas en el sector del comercio, por escenario, 2020-2022	48
Cuadro 16	Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	59
Cuadro A1	Panamá: medidas de movilidad interna aplicadas a nivel nacional durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a abril de 2021	76
Cuadro A2	Panamá: medidas de movilidad externa aplicadas en las fronteras durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a mayo de 2021	78
Cuadro A3	Panamá: medidas que afectaron el comercio durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a julio de 2021	80

Cuadro A4	Panamá: medidas de movilidad interna aplicadas en las provincias durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a julio de 2021	82
Gráficos		
Gráfico 1	Panamá: nuevos casos confirmados por millón de habitantes, promedio móvil de 7 días, marzo de 2020 a marzo de 2022	17
Gráfico 2	Panamá: índice de respuesta del gobierno frente al número de muertes diarias (promedio móvil de 7 días), marzo de 2020 a marzo de 2022	19
Gráfico 3	Panamá: medidas gubernamentales e índice de movilidad de Google correspondiente a la categoría de lugares de trabajo del área metropolitana de la ciudad de Panamá, 9 de marzo de 2020 a 23 de mayo de 2021	20
Gráfico 4	Evolución del número de contagios en los principales socios comerciales turísticos de Panamá, 28 de enero de 2020 a 31 de marzo de 2022	22
Gráfico 5	PIB promedio per cápita de los países de origen de las personas vacunadas en el mundo, ponderado por número de vacunados, 1 de enero a 2 de julio de 2021.....	23
Gráfico 6	Índice Our World in Data (OWID) sobre la restricción de los viajes internacionales, 1 de enero de 2020 a 31 de marzo de 2022.....	24
Gráfico 7	Panamá: cantidad total de visitantes, línea de base y serie observada, enero de 2010 a marzo de 2022	28
Gráfico 8	Panamá: número de visitantes externos y pérdidas económicas, febrero de 2020 a marzo de 2022	29
Gráfico 9	Panamá: distribución de las pérdidas económicas por tipo de gasto, febrero de 2020 a marzo de 2022	29
Gráfico 10	Panamá: número de visitantes nacionales y pérdidas económicas, febrero de 2020 a marzo de 2022	30
Gráfico 11	Panamá: número de visitantes externos y pérdidas estimadas, febrero de 2020 a diciembre de 2022.....	33
Gráfico 12	Panamá: distribución de las pérdidas estimadas totales asociadas al turismo externo en el escenario central de recuperación, por tipo de gasto, 2020-2022	34
Gráfico 13	Panamá: número de visitantes nacionales y pérdidas estimadas, febrero de 2020 a diciembre de 2022.....	36
Gráfico 14	Panamá: distribución de las pérdidas estimadas totales asociadas al turismo interno en el escenario central de recuperación, por tipo de gasto, 2020-2022	37
Gráfico 15	Panamá: índice mensual de la actividad económica (IMAE) e índice de actividad comercial, enero de 2006 a marzo de 2022.....	43
Gráfico 16	Panamá: PIB comercial corriente mensualizado.....	43
Gráfico 17	Panamá: previsión del PIB comercial corriente mensualizado, marzo de 2020 a diciembre de 2022	45
Gráfico 18	Panamá: PIB corriente y pérdidas en valor agregado, marzo de 2020 a noviembre de 2021.....	46
Gráfico 19	Panamá: pérdidas comerciales y promedio mensual del índice de movilidad, marzo de 2020 a diciembre de 2021	47
Gráfico 20	Panamá: línea de base y escenarios de recuperación y pérdidas en el sector del comercio, marzo de 2020 a diciembre de 2022	47
Gráfico 21	Panamá: impacto del COVID-19 en el turismo, por provincia, 2020	54
Gráfico 22	Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debido al impacto del COVID-19 en el turismo, 2020-2022	55
Gráfico 23	Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debido al impacto del COVID-19 en el turismo, 2020-2022	55
Gráfico 24	Panamá: impacto del COVID-19 en el comercio, por provincia, 2020.....	56
Gráfico 25	Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debido al impacto del COVID-19 en el comercio, 2020-2022	57

Resumen

Las pérdidas asociadas a las epidemias tienen su origen en las medidas de aislamiento que se toman con el objeto de contenerlas (CEPAL, 2014). Uno de los sectores que más sufre como consecuencia de ese tipo de medidas es el turismo. En ese sentido, hay un precedente que vale la pena mencionar: la epidemia de gripe A (H1N1) en México (Gobierno de México/CEPAL/OPS, 2010). En esa epidemia, el 96% de los efectos del desastre fueron absorbidos por los trabajadores y el sector privado, mientras que el 4% restante correspondió a las actividades públicas destinadas a atender la emergencia. Las pérdidas en el sector privado se debieron al cierre de establecimientos que tuvo lugar a causa de la necesidad de mantener la distancia física (65%), y a la afectación de la imagen internacional de México como destino turístico (31%). Esto último ocurrió porque inicialmente se trató de una epidemia que solo afectó a ese país (a finales de 2010 surgió también en los Estados Unidos y el Canadá) y que, aunque implicó pocos días de medidas de aislamiento¹, produjo efectos que se extendieron durante meses².

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se expandió con rapidez en el mundo. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró efectivamente como pandemia. En ese momento había 114 países afectados. La reacción en todos los países consistió en cerrar las fronteras, y decretar confinamientos y otras medidas de movilidad a nivel interno. Dada la importancia que el sector del turismo tiene para América Latina y el Caribe, la CEPAL realizó un estudio sobre los efectos e impactos del COVID-19 en este sector de los países de la región (CEPAL, 2021b). El efecto sobre la actividad turística se estimó sobre la base de un modelo que comprendía el cierre de las fronteras, la caída de la actividad económica en los países receptores, la reticencia a viajar y un factor de descuento en el precio de los servicios.

¹ Las medidas de confinamiento que se aplicaron en la Ciudad de México se tomaron en un contexto en que se desconocía la enfermedad, esta se expandía rápidamente y las unidades de cuidados intensivos estaban colapsando. Al poco tiempo, gracias a que la enfermedad se detectó en el laboratorio de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) y se encontró el tratamiento, la alarma disminuyó y se controló la ola.

² Hasta 2019, las epidemias más comunes en la región no habían implicado cuarentenas. De las epidemias que ocurrieron en América Latina y el Caribe entre 1970 y 2019, las de dengue causaron el 66,5% de los afectados. El dengue causa un tipo de epidemia que no suele implicar medidas de confinamiento. Una epidemia de ese tipo se evaluó en el Estado Plurinacional de Bolivia (CEPAL, 2010). En esa ocasión, la mayor parte (63%) de los efectos recayeron sobre el sector privado, mientras que el resto (37%) correspondieron a la atención pública del desastre. La principal fuente de pérdidas fue el ausentismo laboral (58%), que afectó la productividad empresarial y el empleo. El 25% de las pérdidas correspondieron a la atención médica, tanto la que suministró el Estado como la que prestó el sector privado, y alrededor del 18% correspondieron a actividades de fumigación, información y comunicación. No se notificaron efectos en el sector del turismo. Nótese que, al no haber confinamientos, el perfil de afectación de esa epidemia fue muy distinto al de la gripe A (H1N1) en México.

Los resultados de ese trabajo se mostraron en una presentación organizada por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Panamá y llevada a cabo por la CEPAL ante la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP). Esa institución solicitó a la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas que ese estudio se actualizara en relación con Panamá. El presente trabajo es la respuesta a esa solicitud.

La pandemia de COVID-19 en Panamá

El primer caso de COVID-19 en Panamá ocurrió en marzo de 2020; hasta el primer trimestre de 2022 Panamá había tenido cuatro olas de contagio. La primera transcurrió entre julio y septiembre de 2020 y tuvo un pico de 1.540 contagios diarios (360 por millón de habitantes). La segunda, que tuvo lugar entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, fue mucho más fuerte, y se llegó a alcanzar un pico de 5.186 nuevos casos confirmados por día (1.195 casos por millón de habitantes). La tercera ola ocurrió entre julio y septiembre de 2021: al 4 de agosto de 2021 se habían contagiado 438.781 personas, lo que equivalía a un 10,1% de la población, y el número de fallecidos ascendía a 6.870, lo que equivalía a un 1,56% de los casos confirmados. La cuarta ola se inició en diciembre de 2021 con la llegada de la variante Ómicron, y se caracterizó por un fuerte incremento en el número de casos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) informó que tras alcanzarse los 12.351 casos el 20 de enero de 2022, se observó un descenso precipitado³.

Para enfrentar la amenaza mundial causada por la pandemia y su gran magnitud, así como la crisis posterior, el gobierno tomó una amplia gama de medidas que se comenzaron a aplicar en marzo de 2020 y que abarcaron la instauración de un toque de queda y de cuarentenas obligatorias, el cierre de las fronteras, el cierre de los locales deportivos y de esparcimiento, y la suspensión de eventos masivos, entre otras. Estas medidas se han ajustado de forma constante en respuesta a la evolución de las condiciones sanitarias.

Por otra parte, en enero de 2021 se inauguró la campaña de vacunación, y al 21 de julio de ese año un 30,5% de la población (1.295.751 personas) había recibido una dosis, y un 16% de la población (679.525 personas) había recibido dos. Esto ocurrió gracias a las compras del gobierno, a la realización de jornadas masivas de vacunación, y al hecho de que el 21 de julio de 2021 se recibieron 500.000 dosis de la vacuna de Pfizer donadas por el Gobierno de los Estados Unidos.

La recuperación

Se espera que con el avance de la vacunación baje el número de muertes y se reduzca la probabilidad de que las personas deban ser internadas en las unidades de cuidados intensivos (UCI). En Inglaterra, España y los Países Bajos, por ejemplo, las nuevas olas de contagio hasta el momento no se han asociado a una dinámica de muertes similar a la que se observó en las olas anteriores. Si estos resultados se generalizan y también se presentan en otros países, la movilidad se irá normalizando en todos sus tipos e irá regresando a la que había en 2019. La recuperación de la movilidad es clave para el turismo y el comercio.

En el caso del turismo la situación es más compleja, ya que no solo depende de la tasa de vacunación de Panamá, sino también de la de los países emisores. Además, entre los factores que no se pudieron cuantificar en el modelo y que incidirán en la recuperación se destacan la capacidad de los gobiernos para controlar los brotes causados por nuevas variantes, y la efectividad de las vacunas ante ellas (Gómez García y otros, 2021)⁴. En este trabajo se presume que, en lo que atañe a viajar,

³ Reporte de Situación – Panamá. Reporte No. 75 – COVID-19. marzo 22 de 2022. OPS.

⁴ Suponemos que los procesos destinados a modificar las vacunas, si se deben llevar a cabo, serán más rápidos que los de invención, que la capacidad de producción de las vacunas será cada vez mayor, y que los gobiernos irán adquiriendo conocimientos sobre la vacunación.

las personas no solo toman en cuenta si están vacunadas y cómo viene transcurriendo el proceso de vacunación en los potenciales destinos, sino que, dada la incertidumbre que hay, existe reticencia a viajar, y que esta se irá disipando con el tiempo. Se supone también que, entre otras cosas, los vacunados no recuperan de forma inmediata la confianza como para viajar al exterior, y que la movilidad retornará a la normalidad a fines de 2022. En lo que respecta al sector del comercio, se consideraron tres escenarios de recuperación.

Efectos en el sector del turismo y del comercio

En 2020, las pérdidas en el sector del turismo emisor fueron de 5.181 millones de balboas; en 2021, fueron de 3.418 millones de balboas, y en 2022 se estima que serían de 518 millones de balboas. En cuanto al sector del turismo interno, en 2020 las pérdidas ascendieron a 152 millones de balboas. En 2021 esas pérdidas habrían sido de 151 millones de balboas, mientras que, en 2022, serían de 108 millones de balboas.

En cuanto a la distribución de las pérdidas asociadas al gasto de los viajeros por tipo de visitante, estas se acumulan en el turismo receptor. Específicamente, se estima que el 55% de las pérdidas corresponde a la reducción del flujo de pasajeros en tránsito directo⁵. La segunda fuente más alta de pérdidas (40%) proviene de la reducción del flujo de turistas que pernoctan en el país. Finalmente, el resto de las pérdidas se acumulan en el turismo interno, los excursionistas y los cruceristas.

En lo que respecta a la actividad comercial, en 2020 las pérdidas ascendieron a 4.655 millones de balboas. En 2021, esta cifra fue de 3.196 millones de balboas, y en 2022, se espera que se sitúen entre 0 y 356 millones de balboas. En el escenario central de recuperación, las pérdidas previstas para 2022 representan 224 millones de balboas.

Impactos macroeconómicos en el sector del turismo y del comercio⁶

El PIB de Panamá creció durante varios años (3,0% en 2019), pero en 2020 exhibió una fuerte caída del 17,9%. Las principales causas de esta contracción significativa de la actividad económica fueron las medidas de distanciamiento físico y de restricción de la movilidad que se aplicaron para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el país y en el mundo. El segundo trimestre de 2020 fue especialmente complicado para la economía: el PIB cayó un 38,2% respecto al mismo período de 2019. En el tercer y el cuarto trimestre la contracción fue menor gracias a la flexibilización gradual de las restricciones impuestas en Panamá y en el mundo.

En 2021 el PIB de Panamá creció un 15,3%. Esta recuperación significativa, aunque claramente insuficiente para alcanzar el nivel observado antes de la pandemia, se apoyó tanto en el restablecimiento gradual de las actividades económicas como en un entorno económico mundial favorable. Ambos fenómenos contribuyeron a un mayor dinamismo en el consumo de los hogares a lo largo de 2021, a la vez que incentivaron una recuperación parcial de la inversión a partir del segundo semestre, apuntalada por la reactivación de grandes proyectos de infraestructura y nuevos flujos de inversión privada. Para 2022, la CEPAL pronostica que la economía panameña consolidará su mejoría y crecerá en torno al 6,3%.

En 2020, las pérdidas del turismo representaron un 2,8% del PIB a precios constantes: la caída de las remuneraciones de los empleados y los obreros representó 647 millones de balboas, lo que equivalía a un 1,2% del PIB, y la del excedente de explotación fue de 864 millones de balboas, lo que correspondía a un 1,6% del PIB. El ingreso mixto, en tanto, disminuyó en 181 millones de balboas, lo que representaba un 0,3% del PIB. Por el lado del empleo hubo más de 41.000 puestos de trabajo potencialmente afectados, que representaban un 2,1% de la población activa del país. Más de 25.000 de esos puestos correspondían a la categoría de asalariados (1,2% de la población activa).

⁵ En esta categoría están incluidos los tripulantes.

⁶ En el caso de los impactos, solo se presentan los resultados correspondientes al escenario central de recuperación.

Desde el punto de vista de las regiones del país, si el impacto de las pérdidas del turismo en el PIB nacional (2,8%) se desagrega por provincia se llega a los siguientes resultados: las pérdidas de la provincia de Panamá representaron un 1,8% del PIB; las de Colón, un 0,37%; las de Panamá Oeste, un 0,2%; las de Chiriquí, un 0,12%; las de Coclé, un 0,1%; las de Veraguas, un 0,05%; las de Herrera, un 0,04%; las de Bocas del Toro, un 0,02%; las de Los Santos, un 0,02%, y las de Darién, un 0,002%. El 87% de los efectos corresponden a las tres primeras regiones.

En 2021, las pérdidas del turismo ascendieron a unos 3.569 millones de balboas, lo que representó un efecto negativo equivalente a un 1,6 % del PIB. Este efecto produjo un menor flujo de remuneraciones de los empleados y obreros, que se redujo 445 millones de balboas y representó un 0,7% del PIB, a la disminución del excedente de explotación (590 millones de balboas o 1,0% del PIB), y a la caída del ingreso mixto (89 millones de balboas o 0,1% del PIB). En lo que respecta al empleo se estimaba que, como consecuencia de la contracción del año anterior, seguiría habiendo más de 27.000 puestos de trabajo afectados (1,4% de la población activa en 2020), y que más de 16.000 de esos puestos corresponderían al trabajo asalariado. Si el impacto de las pérdidas del turismo en el PIB (1,6%) se desglosa por provincias, se llega a la siguiente distribución: Panamá, un 1,08% del PIB, Colón, un 0,20%, Panamá Oeste, un 0,12%, Chiriquí, un 0,07%, Coclé, un 0,06%, Veraguas, un 0,03%, Herrera, un 0,02%, Bocas del Toro, un 0,01%, Los Santos, un 0,01%, y Darién, un 0,002%. Para 2022 se estima que las pérdidas del turismo representarán unos 626 millones de balboas, lo que equivale a un 0,26% del PIB. Esas pérdidas estarán asociadas a los menores ingresos por remuneraciones de los empleados y obreros (que se reducirán en 78 millones de balboas o un 0,12% del PIB), a la disminución del excedente de explotación (103 millones de balboas o 0,16% del PIB) y a la caída del ingreso mixto (16 millones de balboas o 0,01% del PIB). Esta pérdida significa que seguirá habiendo una incidencia en el empleo que afectará a más de 4.000 puestos de trabajo (0,3% de la población activa).

En cuanto a la producción del sector del comercio, en 2020 las pérdidas ascendieron a 4.655 millones de balboas, monto que, expresado en valor agregado, representó un impacto negativo del 5,8% en el PIB, valorado a precios constantes. La reducción del PIB se tradujo en una disminución del flujo de ingresos de los factores productivos. Las remuneraciones de los empleados y obreros se redujeron 1.128 millones de balboas, lo que equivale a un 2,1% del PIB, que el excedente de explotación disminuyó 1.542 millones de balboas, lo que representa un 2,9% del PIB, y que el ingreso mixto cayó 423 millones de balboas, lo que corresponde a un 0,8% del PIB. Cuando el impacto en el PIB (5,8%) se desagrega por provincia, observamos que este se concentra en las provincias de Panamá (4,3% del PIB) y Colón (1,2% del PIB). Estas dos provincias soportaron el 95% del impacto. Considerando lo que este representa en el PIB de cada región, el impacto más significativo ocurrió en las siguientes provincias: Colón (6,9%), Panamá (6,8%), Chiriquí (2,5%) y Veraguas (2,3%). La caída de la actividad comercial pudo llevar a que se perdieran más de 87.000 puestos de trabajo, lo que representa el 4,4% de la población activa. De esos puestos, más de 53.000 corresponden a la categoría de los asalariados (2,6% de la población activa).

En 2021 las pérdidas en el comercio ascendieron a 3.196 millones de balboas, lo que representa un impacto negativo de un 3,5% del PIB. Este impacto habría determinado que el flujo de ingresos en las remuneraciones de los empleados y obreros se redujera 775 millones de balboas (1,3% del PIB), que el excedente de explotación disminuyera 1.058 millones de balboas (1,8% PIB), y que el ingreso mixto cayera 291 millones de balboas (0,5% del PIB). Si el impacto en el PIB (3,4%) se desglosa por regiones, se observa que habría incidido con mayor intensidad en las provincias de Panamá (2,6% del PIB) y Colón (0,7% del PIB).

Para 2022 se prevén pérdidas de 224 millones de balboas en el sector comercial, con una incidencia negativa equivalente a un 0,2% del PIB, lo que hará que las remuneraciones de los empleados y obreros disminuyan 54 millones de balboas (0,08% del PIB), el excedente de explotación 74 millones de balboas (0,11% del PIB) y el ingreso mixto 20 millones de balboas (0,03% PIB).

El camino por seguir

Los efectos de la pandemia de COVID-19 perdurarán al menos tres años en los sectores evaluados. Las mayores pérdidas ocurrieron en 2020 y estuvieron asociadas a los cierres que se impusieron para contener el contagio y evitar que colapsaran las UCI. Es de suponer que, a medida que avance la cobertura de la vacunación, la probabilidad de que eso ocurra sea menor y se vaya retornando a la normalidad. Nuestras estimaciones apuntan a que, en Panamá, esto se logrará a finales de 2022. Más adelante habrá tiempo para reflexionar y desprender lecciones de lo sucedido, a fin de que sirvan para afrontar eventos futuros. Desde el punto de vista nacional, es importante hacer una evaluación objetiva de la efectividad de las medidas, su duración y sus costos económicos.

La crisis que sobrevino debido a esta pandemia es una oportunidad que no se debe desaprovechar para relanzar el sector turístico de Panamá de modo de lograr su potencial en toda la cadena de valor y de incrementar su importancia sobre la base de actividades sostenibles.

Metodología

A la hora de evaluar los efectos causados por la pandemia de COVID-19 se utilizó como marco de referencia la tercera edición de la metodología para la evaluación de desastres —*Damage and Loss Assessment* (DaLA)— formulada por la CEPAL. Esta metodología proporciona un marco para estimar los efectos e impactos de los desastres con el propósito de apoyar los procesos de reconstrucción y reducción del riesgo (CEPAL, 2014). En este contexto, en la evaluación se utilizan los siguientes cuatro conceptos:

- i) Efectos: pérdidas y costos adicionales⁷.
- ii) Pérdidas: bienes que se dejan de producir y servicios que se dejan de prestar durante un lapso que comienza tan pronto ocurre el desastre y se prolonga hasta que se alcanza la recuperación y la reconstrucción totales.
- iii) Costos adicionales: gastos públicos y privados que se hacen con el objeto de brindar bienes y servicios de forma provisional luego de un desastre. Los costos adicionales corresponden a los gastos que exceden el presupuesto preestablecido para atender la emergencia y recuperarse.
- iv) Impactos: resultado de las variables macroeconómicas, como el PIB nacional y regional, el empleo y la remuneración de los factores.

Esta evaluación se hizo bajo la coordinación política de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Panamá, Cristian Munduate, y la coordinación técnica de la CEPAL. El equipo estaba integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los organismos de las Naciones Unidas en Panamá. El trabajo del equipo evaluador tuvo que hacerse a distancia mediante reuniones virtuales, dadas las restricciones de movilidad y de reunión que se habían impuesto a consecuencia del COVID-19. Este informe se refiere a la evaluación de dos sectores productivos, el turismo y el comercio, así como al impacto de la pandemia sobre el PIB nacional y regional, y sobre la remuneración de los factores. Además, se brindan recomendaciones para promover una recuperación resiliente.

La evaluación se llevó a cabo utilizando datos oficiales proporcionados por el gobierno, haciendo entrevistas con el sector privado y colaborando de forma estrecha con el sistema de las Naciones Unidas en Panamá, dirigido por la Oficina de la Coordinadora Residente. En lo que respecta a las reuniones, agradecemos al Consejo Nacional de la Empresa Privada por organizarnos entrevistas con la Jacqueline Bern (Empresas Bern), Juan Pablo De Caro (Cámara de Turismo de Bocas del Toro), Jorge García (Consejo Nacional de Turismo), Raúl Jiménez (Bijao Beach Resort), Domingo de Obaldía (Asociación de Restaurantes y Afines de Panamá (ARAP)), Ernesto Orillac (Cámara Nacional de Turismo (CAMTUR)), Enrique Pesantez (Operador Turístico), Alcira Rodríguez (Operadora Turística) y Felipe Ariel Rodríguez (Consejo Nacional de Turismo).

⁷ La pandemia de COVID-19 es un desastre biológico. Este tipo de desastres no tiene como consecuencia la destrucción de capital físico, por lo tanto, no hay daños como los que provocaría un huracán, un terremoto o un tsunami, entre otros.

I. La pandemia

A. La pandemia en Panamá

A pesar de que el primer caso confirmado de COVID-19 en Panamá (una mujer de 40 años procedente del aeropuerto de Madrid-Barajas, España) se notificó el 9 de marzo de 2020⁸, la planificación de las medidas estratégicas destinadas a atender la pandemia comenzó a finales de enero de ese año, pues el hecho de que el país fuera un centro de conexión de las Américas en cuanto al transporte aéreo y marítimo de pasajeros lo convertía en un foco vulnerable debido al tránsito diario de miles de personas.

Por ello, después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara la alerta internacional de salud por el brote del nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV), el Ministerio de Salud de Panamá emitió la Resolución núm. 075 del 23 de enero de 2020, por medio de la cual ordenó la activación del Centro de Operaciones de Emergencias en Salud (CODES). El objetivo del CODES era “monitorear, recomendar acciones e iniciar preparativos de respuesta”⁹.

Además, el 28 de enero de 2020 se emitió la Resolución de Gabinete núm. 6, mediante la cual se declaró la amenaza de alto riesgo de propagación del brote del nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV) en el territorio nacional, y se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a asignar al Ministerio de Salud una partida con un presupuesto inicial de un millón de balboas para financiar los gastos relacionados con la adopción de medidas sanitarias destinadas a minimizar el riesgo de que se propagara el brote. A continuación se emitió el Decreto Ejecutivo núm. 64 del 28 de enero de 2020, en que se decretó la adopción de las medidas que fueran imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV). A partir de entonces, se activó la sala de situación epidemiológica, se elaboraron listados de las necesidades que había en las instalaciones sanitarias y se diseñaron materiales educativos, entre otras acciones.

En el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus se contemplaron diferentes áreas de intervención, comenzando por una vigilancia epidemiológica activa en los aeropuertos, puertos y fronteras. De esta forma, no solo se reforzaron los equipos de salud en el terreno,

⁸ Véase Panamá, Comunicado núm. 1, 9 de marzo de 2020.

⁹ Véase Panamá, Resolución núm. 075, 23 de enero de 2020.

sino que se crearon diferentes herramientas, como la encuesta de salud de viajeros, destinada a dar seguimiento a los pasajeros aéreos, y la Ventanilla Única Marítima de Panamá (VUMPA), que tenía por objeto analizar el riesgo de las embarcaciones antes de autorizar su ingreso. A su vez, se dio prioridad a la gestión integral en las provincias y regiones, de manera de contar con protocolos definidos de atención domiciliaria, de atención en el triaje respiratorio, y de atención ambulatoria, prehospitalaria y hospitalaria (Panamá, 2020).

En un estudio de caso que muestra el trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en respuesta al COVID-19 en Panamá, se señala que, durante la fase de preparación, se conformó un “comité asesor nacional integrado por la OPS/OMS, representantes de sociedades médicas y salubristas, investigadores y expertos reconocidos” para analizar la situación sanitaria y crear insumos que respaldaran el proceso de toma de decisiones del gobierno. Se señala asimismo que posteriormente dicho comité se reorganizó en grupos temáticos que abarcaban asuntos como “vacunación, inteligencia sanitaria, protocolos de tratamiento, laboratorio, provisión de servicios de salud y comunicación estratégica” (OPS, 2021d, págs. 1-2).

Durante ese período se contrataron más de 1.700 trabajadores de salud adicionales. Además, con el respaldo técnico de la OPS se dictaron cursos sobre la prueba de reacción en cadena de la polimerasa con retrotranscripción (RT-PCR), y se desarrolló la capacidad para realizar exámenes de diagnóstico a nivel nacional, lo que permitió que Panamá fuera uno de los países en que se han realizado más pruebas por cada 100.000 habitantes, después de Chile, el Canadá y los Estados Unidos (OPS, 2021d, pág. 2). Al 31 de diciembre de 2020, por ejemplo, en Panamá se habían realizado 1.306.033 pruebas en total, y al 4 de agosto de 2021, 3.407.604.

Además de la preparación institucional y de la logística previa, a partir de marzo de 2020 el Gobierno de Panamá tomó una amplia gama de medidas de restricción de la movilidad y la congregación de personas. La principal medida de confinamiento fue la instauración de una cuarentena obligatoria durante los dos primeros meses de la pandemia. También se estableció un toque de queda, se decretaron cuarentenas obligatorias durante los fines de semanas, se cerraron las fronteras, se cerraron los locales deportivos y de esparcimiento, y se suspendieron los eventos masivos, entre otras. Estas medidas se han ajustado de forma constante en respuesta a la evolución de las condiciones sanitarias a nivel nacional, provincial y distrital.

La aplicación de estas restricciones tuvo un fuerte impacto en el empleo y en los ingresos de los panameños, sobre todo en los de las personas cuya remuneración principal provenía del empleo en los sectores de los servicios, el comercio y el turismo, y cuyo ingreso muchas veces dependía del trabajo diario (por ejemplo, de las ventas y las propinas, entre otras). Es por ello que el Gobierno de Panamá tuvo que aplicar una serie de medidas sociales para atender principalmente dos aristas: la pérdida de ingresos en estos hogares, y las nuevas necesidades que imponían las medidas de confinamiento (por ejemplo, el incremento de la violencia doméstica y la violencia de género, entre otras). Estas medidas sociales no solo tenían por objeto atender una necesidad surgida en el contexto de la pandemia, sino también contribuir a que se cumplieran las medidas de restricción de la movilidad destinadas a frenar el brote del COVID-19¹⁰.

Al igual que en varios países del mundo, desde inicios de marzo en Panamá se aplicaron medidas de cierre de fronteras para reducir el tránsito de personas por vía aérea y marítima, y el número diario de pasajeros que llegaban, de forma de controlar el ingreso de personas al territorio nacional y facilitar la trazabilidad de los posibles casos. En el cuadro 1 se enumeran las principales medidas de restricción que se aplicaron en las fronteras¹¹.

¹⁰ En el anexo A5 se describen brevemente las medidas sociales implementadas.

¹¹ En los anexos A1 a A4 se enumeran en mayor detalle las medidas de restricción en las fronteras, así como las referidas a la movilidad interna y al comercio.

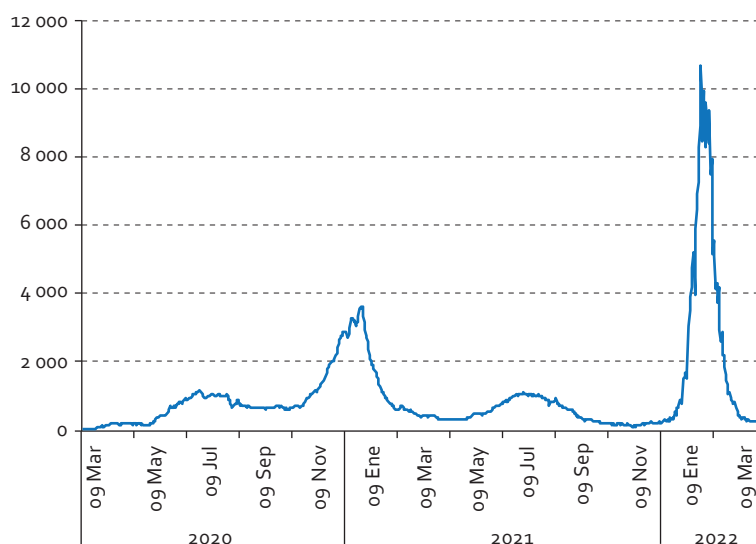
Cuadro 1
Panamá: principales medidas aplicadas en las fronteras, marzo de 2020 a mayo de 2021

Fecha	Medida
13/03/2020	Se suspenden los desembarques de cruceros.
23/03/2020	Se suspenden todos los vuelos internacionales.
19/08/2020	Se establecen requisitos para ingresar al país.
12/10/2020	Se reabre el aeropuerto. Se permiten los vuelos internacionales.
08/01/2021	Se establecen nuevos requisitos de ingreso al país.
31/03/2021	Se establecen restricciones para viajeros de América del Sur.
16/04/2021	Se establece el requisito de que los viajeros de América del Sur cuya prueba diera negativo hicieran cinco días de cuarentena (el 19/04/2021 el período de cuarentena se rebajó a tres días).
29/04/2021	Se establecen restricciones para los viajeros de América del Sur, el Reino Unido, Sudáfrica y la India.
18/05/2021	Se elimina la cuarentena para los pasajeros que contaran con un certificado digital de vacunación y una prueba negativa.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de decretos y comunicados del Gobierno de Panamá.

Hasta el primer trimestre de 2022 Panamá había tenido cuatro olas de contagio. La primera, que transcurrió entre julio y septiembre de 2020, tuvo un pico de 1.540 contagios diarios (360 contagios por millón de habitantes). La segunda, que tuvo lugar entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, fue mucho más fuerte y alcanzó un pico de 5.186 nuevos casos confirmados por día (1.195 casos por millón de habitantes). Desde finales de junio de 2021 se comenzó a observar un ascenso ligero del número de casos, y la cantidad promedio de casos nuevos al día llegó a ser superior a 1.000. En efecto, en junio de 2021 había 170 casos nuevos por millón de habitantes, pero esa proporción iba en aumento, al igual que había ocurrido en junio de 2020. Aunque ese número estaba decreciendo a finales de julio de 2021, la tercera ola ocurrió entre julio y septiembre de 2021. La cuarta ola se inició en diciembre de 2021 con la llegada de la variante ómicron, que se caracterizó por un fuerte incremento del número de casos. La OPS (2022) reporta que, tras alcanzar 12.351 casos el 20 de enero de 2022, se registró un descenso precipitado. En el gráfico 1 se ilustra esta evolución.

Gráfico 1
Panamá: nuevos casos confirmados por millón de habitantes, promedio móvil de 7 días, marzo de 2020 a marzo de 2022
(En número de casos)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Según la OPS, al inicio de la pandemia en Panamá se logró aplanar la curva de contagios y hospitalizaciones gracias a las medidas de confinamiento aplicadas. Sin embargo, a partir del 22 de mayo de 2020 el número de casos comenzó a aumentar a medida que se fueron flexibilizando las medidas de movilidad. Ese patrón se repitió a partir de la primera semana de noviembre de 2020, cuando se comenzó a observar un incremento progresivo de las confirmaciones diarias: 1.074 en noviembre y 2.428 en diciembre. Dado el incremento de la cantidad de casos, el 15 de diciembre de 2020 el gobierno anunció un plan para ampliar la capacidad de respuesta hospitalaria en las zonas críticas, plan que abarcaba la habilitación de dos hospitales de campaña (OPS, 2020a). De hecho, el 29 de diciembre de 2020 la OPS informó que, a nivel nacional, el 57% de las camas de hospitalización en sala y el 71% de las camas de las UCI y semi-UCI se encontraban ocupadas, y que se estaba utilizando el 42% de los ventiladores (OPS, 2020b, pág. 1).

Esta tendencia se mantuvo durante enero de 2021. El 26 de ese mes, la OPS informó que, a nivel nacional, el 58% de las camas de hospitalización en sala y el 74% de las camas de las UCI y las semi-UCI estaban ocupadas, y que se estaba utilizando el 41% de los ventiladores (OPS, 2021a, pág. 1). Hacia el 23 de febrero de 2021 las cifras comenzaron a mejorar: en comparación con lo que había ocurrido en enero, la proporción de pacientes hospitalizados se redujo un 31,5%, y el ingreso a la UCI, un 8,1%. Esto llevó a que se redujeran la ocupación de las camas y la utilización de los ventiladores en el país, y que pasaran a ser los siguientes: un 47% de las camas de hospitalización en sala, un 53% de las camas de las UCI y las semi-UCI, y un 28% de los ventiladores (OPS, 2021b, pág. 1). A partir de la semana del 16 al 22 de mayo de 2021 se comenzó a registrar un nuevo incremento gradual de los ingresos en sala.

La OPS ha informado que en Panamá hay 768 camas de UCI disponibles distribuidas en 21 centros hospitalarios de todo el país, 13 de los cuales se encuentran en la provincia de Panamá, así como 5.700 camas de hospitalización en sala y 1.124 ventiladores. El 26 de julio de 2021 la ocupación promedio de camas hospitalarias en todo el país era del 58%, sin embargo, se informó que en tres instalaciones la disponibilidad era inferior al 20%. En lo que respecta a las camas de las UCI, el 50% (386) se encontraban ocupadas: en tres instalaciones la disponibilidad era inferior o cercana al 20%, y en el resto la disponibilidad era superior al 29% (OPS, 2021c)¹².

Por otra parte, el Departamento Nacional de Epidemiología informó que desde marzo de 2020 hasta el 13 de febrero de 2021 se habían notificado 7.941 casos y 107 defunciones por COVID-19 entre los trabajadores de la salud. Un 64,3% de los afectados por COVID-19 eran mujeres, pero en lo que atañe a las muertes había un mayor porcentaje de hombres (58%). En el personal de la salud, el 49% de los casos correspondía al grupo etario de 30 a 49 años, y el 59% de las defunciones correspondía al grupo de 50 a 69 años. Entre los trabajadores del sector de la salud afectados, un 39% desempeñaban labores administrativas, un 20,9% eran técnicos, un 15,4% eran enfermeros, y un 12,9% eran médicos. De igual forma, el personal administrativo acumuló el mayor porcentaje de fallecidos (38%), seguidos por los médicos (31%) y otros técnicos del sector (18%). El 97% de los afectados se encuentran recuperados (Arjona, 2021).

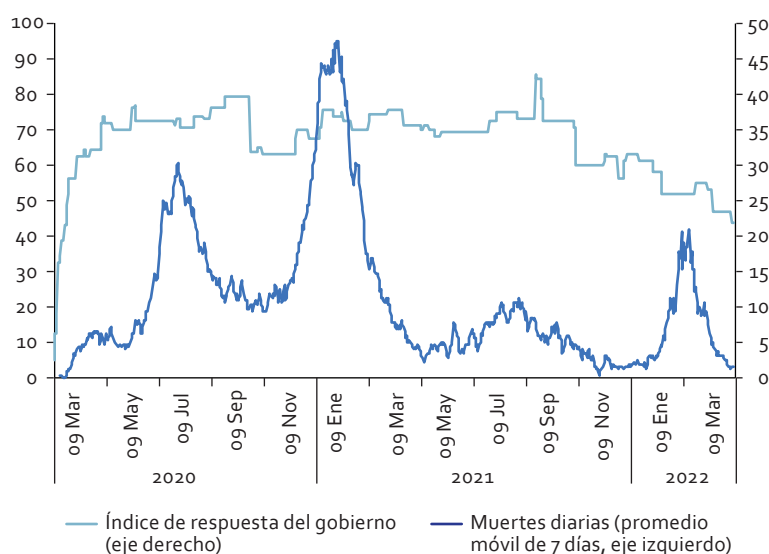
Hasta el 19 de marzo de 2022, Panamá había reportado 761.315 casos confirmados y 8.156 muertes, y a esa fecha se identificaban 2.474 casos activos. Las provincias de Chiriquí, Los Santos, Coclé y Herrera superaban el promedio nacional de 56,2 casos activos por cada 100.000 habitantes. Según la OPS, el nivel de ocupación hospitalaria en sala era del 54%, y en UCI, del 40%. Durante las dos semanas previas al 19 de marzo, el porcentaje de positividad se había mantenido por debajo del 5%, umbral definido por la OPS como indicativo de que la pandemia estaba "entrando a una fase de control". A su vez, Panamá se ubicaba como uno de los países de la región con menor letalidad por COVID-19, (un 1,1%) (OPS, 2022).

La evolución de la pandemia (el número de casos activos, hospitalizaciones y muertes) se ha correlacionado con la aplicación de las medidas de confinamiento y restricción de la movilidad. Ya sea como forma de justificar la aplicación de las medidas o para ilustrar los factores que pudieron incidir en su efectividad, en varias iniciativas de la comunidad internacional se han ofrecido índices que ilustran

¹² Los establecimientos en que la disponibilidad era inferior o cercana al 20% eran los siguientes: el Hospital Santo Tomás (9%), el Hospital del Niño Dr. José Renán Esquivel (20%) y el Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid (24%).

esta relación. Una de ellas es la que se denomina Oxford COVID-19 Government Response Tracker (Hale, 2021), que ofrece cuatro índices basados en 23 indicadores estandarizados que reflejan las políticas de respuesta a la pandemia de COVID-19 que se han aplicado en 185 países desde enero de 2020 en diferentes dimensiones. Algunas de esas políticas son las siguientes: medidas de cierre y confinamiento, medidas económicas, medidas sanitarias, y medidas de vacunación. En el gráfico 2 se muestra cómo se intensificó la respuesta del Gobierno de Panamá para contener la expansión del brote a medida que se incrementó el número de muertes. El índice promedio de respuesta del gobierno fue de 61,15 puntos durante el período del 21 de enero de 2020 al 7 de julio de 2021, y alcanzó un máximo de 79,17 puntos.

Gráfico 2
Panamá: índice de respuesta del gobierno frente al número de muertes diarias
(promedio móvil de 7 días), marzo de 2020 a marzo de 2022
(En puntos y en número de fallecidos)



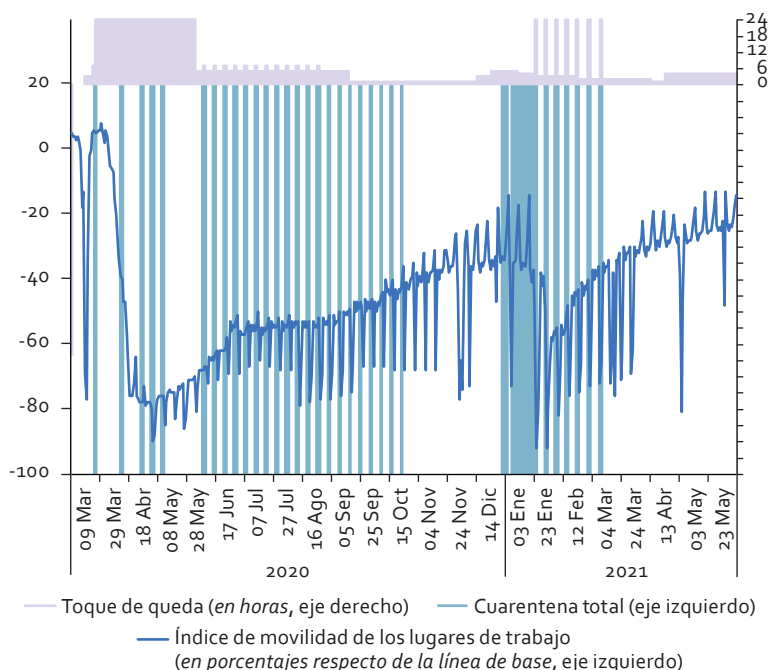
Fuente: Our World in Data y Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford.

Otro ejemplo de estas aproximaciones es el informe elaborado por la firma de consultores PEMANDU Associates, en que se indica que el índice de rigurosidad de Panamá, que refleja qué tan estrictas han sido las medidas aplicadas para contener el virus, es de 73,91 (100 es el nivel más estricto). A su vez, en el informe se indica que el índice de gravedad del COVID-19 en el país ha sido de 52,54 (donde 100 es el más grave)³³.

De forma similar, Google ha elaborado informes de movilidad local para documentar los cambios que se han producido en la movilidad de las personas a raíz de las medidas de confinamiento. En esos informes se indica la cantidad de personas que han visitado ciertos lugares, y se clasifica la evolución del movimiento no solo por zona geográfica, sino también por categoría de lugares. En el gráfico 3 se muestra el índice de movilidad de Google en la categoría correspondiente a los lugares de trabajo del área metropolitana de Panamá, y se contrasta dicho índice con las restricciones de movilidad impuestas en la zona desde el inicio de la pandemia hasta finales de mayo de 2021. Se aprecia que la segunda ola (entre noviembre de 2020 y febrero de 2021) se gestó en un período en que las medidas se relajaron, hecho acompañado por la reapertura del aeropuerto en octubre de 2020. Las cuarentenas se intensificaron sobre todo en el período en que la segunda ola llegó a su pico, lo que tuvo un efecto fuerte sobre la movilidad. Desde marzo de 2021 se ha vivido un nuevo período de disminución del contagio y relajación de las restricciones de la movilidad interna; la actividad se ha recuperado de manera paulatina, y ha pasado de ser un 40% inferior a la que había antes de la pandemia a ser un 20% inferior.

³³ Véase The GCI Dashboard [en línea] <https://covid19.pemandu.org/Panama>.

Gráfico 3
Panamá: medidas gubernamentales e índice de movilidad de Google correspondiente a la categoría de lugares de trabajo del área metropolitana de la ciudad de Panamá, 9 de marzo de 2020 a 23 de mayo de 2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), recopilación de decretos y comunicados del Gobierno de Panamá, y Google, Informes de movilidad local sobre el COVID-19, 2022 [en línea] <https://www.google.com/covid19/mobility/> [fecha de consulta: 10 de julio de 2021].

Nota: Las barras de cuarentena total representan los días en que se encontraba vigente la restricción de salida. La línea base del índice de movilidad de los lugares de trabajo representa un valor normal o de referencia para ese día de la semana. El día de referencia es el valor medio del período de 5 semanas del 3 de enero al 6 de febrero de 2020.

Desde septiembre de 2020, en Panamá se iniciaron reuniones con las farmacéuticas que ofrecían las vacunas de Pfizer, Moderna, AstraZeneca y Johnson & Johnson, a los efectos de acceder a un portafolio de vacunas que permitiera inmunizar a la población. De igual forma, a partir de octubre de 2020 se comenzaron a asignar partidas que estarían principalmente destinadas a la adquisición de la vacuna y a otros compromisos asociados con el personal y los insumos médicos, partidas que llegaron a representar 24.917.891 balboas (Ministerio de Salud, 2020).

A finales de noviembre de 2020, el Ministerio de Salud anunció un acuerdo con Pfizer Panamá y BioTech para adquirir tres millones de dosis, para lo cual se contó con aprobaciones presupuestarias que ascendían a 48 millones de dólares. Desde entonces, en Panamá se comenzó a hacer frente al reto que implicaba la logística de transportar, almacenar, distribuir y aplicar esta vacuna. Además, se anunció que, aparte del acuerdo con Pfizer, se había firmado un acuerdo formal con AstraZeneca para adquirir 1.092.000 dosis (con una aprobación presupuestaria de 4.368 millones de balboas), y que también se habían firmado acuerdos con el mecanismo COVAX y con Johnson & Johnson¹⁴.

El primer lote de vacunas de los laboratorios Pfizer arribó a Panamá el 20 de enero de 2021 y consistía en 12.840 dosis, una cantidad inferior a las 40.000 que los representantes de la farmacéutica se habían comprometido a entregar entre el 18 y el 25 de enero de ese año. El número de dosis del

¹⁴ Véase Panamá, Comunicado núm. 269, 19 de noviembre de 2020, y Resolución núm. 93-20.

primer lote se redujo debido a que Pfizer debió aumentar su capacidad de producción en Europa, y eso afectó a América Latina, pues la farmacéutica tuvo que reducir los envíos mundiales por tres semanas. Sin embargo, una vez que se reanudó la producción, los envíos se aceleraron y las 450.000 dosis pactadas para Panamá se entregaron durante el primer trimestre de 2021¹⁵. De hecho, el segundo lote, que contenía 67.860 dosis¹⁶, y el tercero, que contenía 77.200 dosis¹⁷, se recibieron a partir del 17 de febrero.

La meta del programa de vacunación que se diseñó en Panamá a finales de 2020 era inmunizar al 80% de la población de manera gradual por grupos prioritarios. El plan de vacunación supuso una inversión de 5 millones de balboas, estaba orientado a fortalecer la cadena de frío nacional y constaba de las siguientes etapas:

- Primera fase: aplicación de 450.000 dosis de la vacuna de Pfizer a los grupos priorizados.
- Segunda fase: aplicación de 1.100.000 dosis de la vacuna de Johnson & Johnson.
- Tercera fase: aplicación de 300.000 dosis de la vacuna de AstraZeneca a la población indígena y a las personas que residían en áreas de difícil acceso.
- Cuarta fase: aplicación de 1.100.000 dosis adquiridas a través del mecanismo COVAX a las personas con enfermedades crónicas.
- Quinta fase: aplicación de vacunas de Pfizer a la población mayor de 12 años.

El Programa Ampliado de Inmunización (PAI) del Ministerio de Salud se puso en marcha el 20 de enero de 2021. Al 1 de marzo se habían aplicado 122.189 dosis de la vacuna contra el COVID-19 en todo el país¹⁸, y al 31 de marzo se habían administrado 370.793 dosis¹⁹. La cifra continuó en aumento: al 30 de abril se habían aplicado 665.042 dosis²⁰, al 31 de mayo, 1.071.988 dosis (se inició la vacunación con AstraZeneca en Panamá Oeste)²¹, al 30 de junio, 1.553.711 dosis²², y al 31 de julio, 2.679.699 dosis²³.

B. La pandemia y la vacunación en los países que son socios comerciales turísticos de Panamá

Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 2019 los principales orígenes del turismo receptivo de Panamá fueron los Estados Unidos (19 %), Colombia (13%), la República Bolivariana de Venezuela (6%), Cuba (5%), el Brasil (5%), y el Ecuador, México, España y Costa Rica (4% cada uno).

En los Estados Unidos hubo una ola fortísima de COVID-19 entre octubre de 2020 y febrero de 2021, en la que se sobrepasaron los 700 casos por millón de habitantes (véase el gráfico 4). Recientemente, sin embargo, la cifra ha sido inferior a 100 casos por millón de habitantes (Ritchie y otros, 2020). Al 6 de agosto de 2021, un 50,6% de la población estaba completamente vacunada (Johns Hopkins University & Medicine, 2022). Según lo reportado por Our World in Data, al cierre del primer trimestre de 2022 el 65% de la población mundial había recibido al menos una dosis de una vacuna contra el COVID-19.

¹⁵ Véase Panamá, Comunicado núm. 329, 19 de enero de 2021.

¹⁶ Véase Panamá, Comunicado núm. 357, 16 de febrero de 2021.

¹⁷ Véase Panamá, Comunicado núm. 360, 19 de febrero de 2021.

¹⁸ Véase Panamá, Comunicado núm. 370, 1 de marzo del 2021.

¹⁹ Véase Panamá, Comunicado núm. 400, 31 de marzo del 2021.

²⁰ Véase Panamá, Comunicado núm. 430, 30 de abril del 2021.

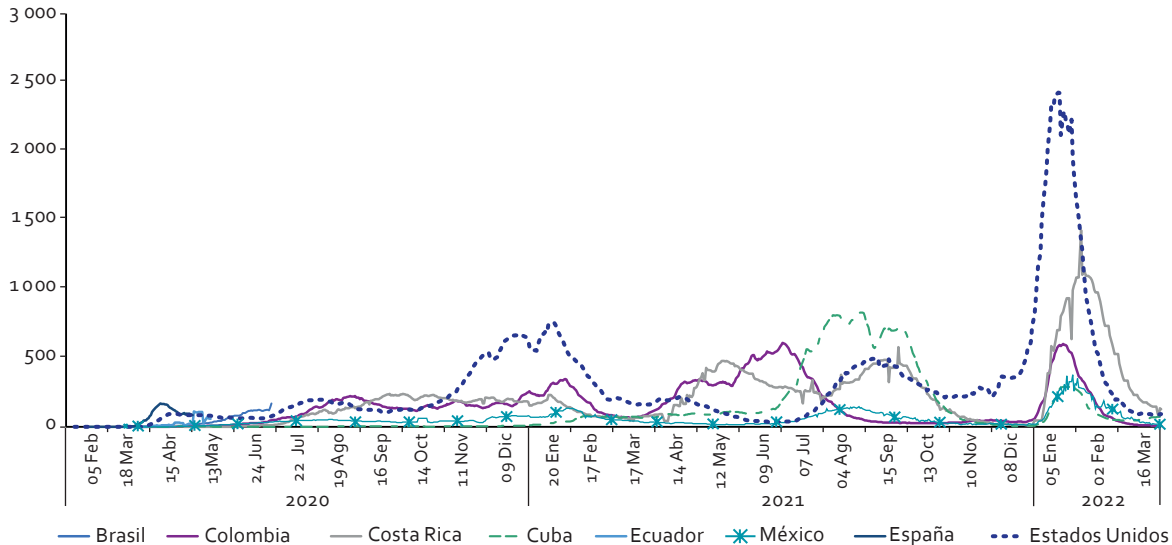
²¹ Véase Panamá, Comunicado núm. 461, 31 de mayo del 2021.

²² Véase Panamá, Comunicado núm. 491, 30 de junio del 2021.

²³ Véase Panamá, Comunicado núm. 522, 31 de julio del 2021.

Gráfico 4
Evolución del número de contagios en los principales socios comerciales turísticos de Panamá, 28 de enero de 2020 a 31 de marzo de 2022

(En número de casos nuevos por millón de habitantes)^a



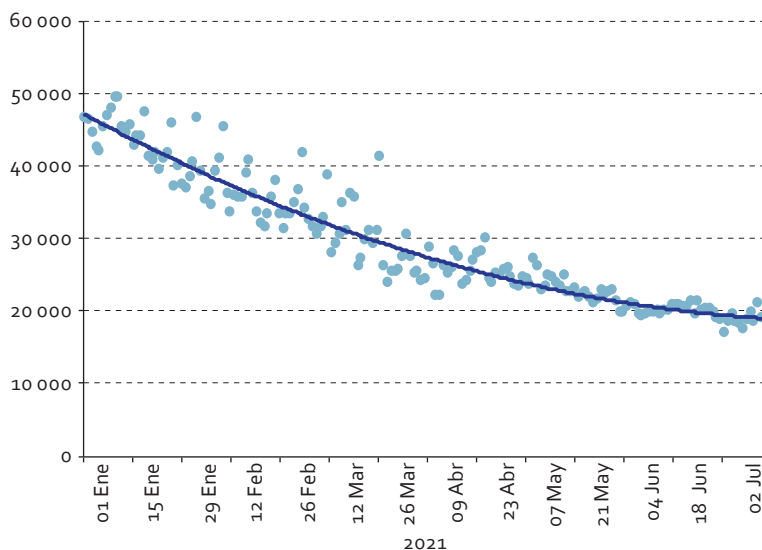
Fuente: H. Ritchie y otros, "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", Our World in Data, 2020 [en línea] <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
^a Promedio móvil de siete días.

Según la OPS y la OMS, al 5 de agosto de 2021 el número acumulado de casos confirmados en cuatro de los principales socios comerciales turísticos de Panamá era el siguiente: Estados Unidos (35.299.302), Brasil (20.026.533), Colombia (4.815.063) y España (4.566.571). En los Estados Unidos, el 26 de julio de 2021 se notificaron 93.086 nuevos casos. En el Brasil, el 26 de julio se registraron 21.442 nuevos casos (a pesar de que el número venía en descenso desde el 25 de junio). En Colombia, por su parte, desde el 27 de junio de 2021 se observó un descenso del número de casos: de más de 30.000 casos al día se pasó a cerca de 7.000 casos el 5 de agosto de 2021. Algo similar ocurrió en España: a finales de junio el número de casos comenzó a incrementarse hasta llegar a 30.000 casos diarios a finales de julio, pero hacia el 3 de agosto las cifras rondaban los 8.000 casos diarios (OMS, s.f.). Tal como se puede observar, la pandemia de COVID-19 y el proceso de recuperación han evolucionado de forma muy dinámica, y en ellos han incidido no solo las medidas que los gobiernos adoptaron, sino también la aparición de nuevas variantes, como la variante gamma detectada en el Brasil, la variante delta detectada en la India y la variante ómicron identificada a finales del 2021 y que se tradujo en un incremento sin precedentes en el número de casos a nivel mundial. Así, al cierre del primer trimestre de 2022 el número acumulado de casos confirmados en cuatro de los principales socios comerciales turísticos de Panamá, según lo reportado en Our World in Data, era el siguiente: 80.110.933 en los Estados Unidos, 29.951.670 en el Brasil, 6.084.916 en Colombia y 11.508.309 en España.

Otro factor que determinará la evolución de la pandemia es el proceso de vacunación que se lleve a cabo a nivel mundial. Dado que a fines de 2020 la vacuna se había creado con éxito en varios laboratorios, el programa de vacunación comenzó en 2021 en un gran número de países. La tasa de producción mundial ha crecido de forma vertiginosa y constante. En efecto, se pasó de 350.000 inoculaciones diarias en todo el mundo el 1 de enero de 2021 a 41 millones el 30 de junio de ese año: la capacidad productiva se multiplicó más de 100 veces durante el primer semestre de 2021. El ritmo de producción a esa fecha equivalía a un 0,5% de la población mundial al día. A este ritmo sería posible administrar una dosis a la humanidad completa en 200 días, y dos dosis en 400 días. Así, si bien en los primeros seis meses de 2021 se vacunó un 38% de la población mundial, el ritmo de producción se ha acelerado de tal modo que la meta de que la vacuna esté disponible para todo el mundo antes de que termine 2022 parece probable si se logran garantizar mecanismos equitativos de acceso.

La estrechez inicial de la capacidad productiva llevó a que en muchos países hubiera dificultades para acceder. La producción, que se concentra en el mundo industrializado, en un comienzo estuvo orientada mayoritariamente a los países de ingresos más altos. A medida que la capacidad productiva mundial se fue multiplicando, los países de menores ingresos han ido obteniendo acceso de manera paulatina. Para el primer semestre de 2021, en el gráfico 5 se muestra el PIB promedio per cápita de los países de las personas inoculadas cada día, y se observa que este pasó de casi 50.000 dólares a 20.000 dólares en un semestre.

Gráfico 5
PIB promedio per cápita de los países de origen de las personas vacunadas en el mundo,
ponderado por número de vacunados, 1 de enero a 2 de julio de 2021
 (En dólares)



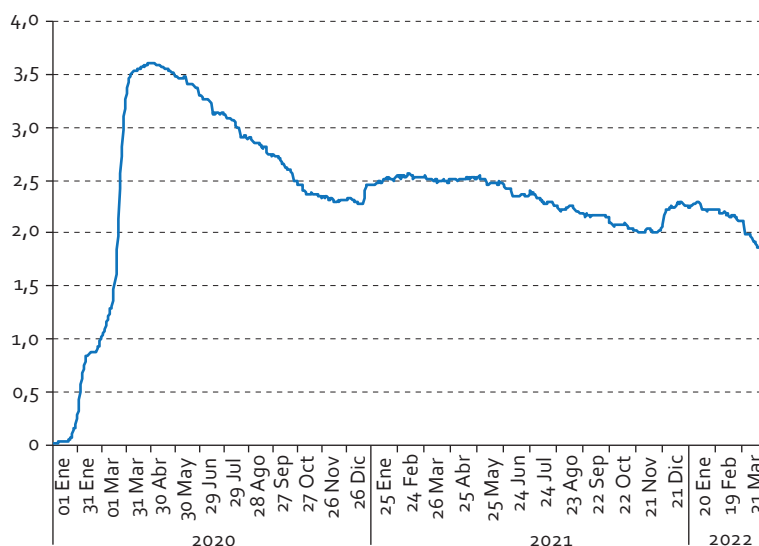
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras de E. Mathieu y otros, "A global database of COVID-19 vaccinations", *Nature Human Behaviour*, vol. 5, 2021.

El Coronavirus Resource Center (CRC) de la Johns Hopkins University & Medicine, por su parte, ha informado que, al 30 de marzo de 2022, en los países que se han identificado como orígenes principales de los visitantes que llegan a Panamá, el porcentaje de personas completamente vacunadas (con el protocolo inicial) con respecto a la población total era el siguiente: España (86,09%), Colombia (68%), México (61%), Brasil (75%), Costa Rica (77%), Ecuador (77%) y la República Bolivariana de Venezuela (50%). Cabe destacar que, en Panamá, esa cifra era del 16,74% a esa fecha. De los países mencionados, solamente en España, además de los Estados Unidos, la vacunación ha avanzado de forma significativa. La situación de los socios comerciales turísticos de Panamá, entonces, no permite augurar una pronta apertura de las fronteras ni una regularización del flujo turístico.

Otros factores que incidirán en la evolución de la pandemia, pero cuyo comportamiento es difícil de prever, son la capacidad de respuesta de los gobiernos para controlar los brotes causados por nuevas variantes, y la efectividad de las vacunas ante estas. De igual forma, la pandemia tendrá efectos a largo plazo que son inciertos y que podrían condicionar la trayectoria. Entre las variables que pueden afectar el desempeño mundial de la economía, y que condicionarán la capacidad de respuesta de los gobiernos y las comunidades, se destacan, por ejemplo, los efectos potenciales que la educación a distancia pueda tener a largo plazo en la formación del capital humano, las afecciones de salud que surjan a raíz de la infección por COVID-19 y que incidan en las habilidades de los trabajadores, el efecto que las medidas de distanciamiento físico tenga en la salud mental de las personas, así como otros efectos de las experiencias vividas durante la pandemia, que posiblemente exhibirán marcadas diferencias por género y grupo socioeconómico (Gómez García y otros, 2021).

Finalmente, otro factor que incide en la evolución de la pandemia es el levantamiento total o parcial de las medidas de cierre de las fronteras. En el gráfico 6 se observa que, tras una reacción inicial de cierre generalizado, el mundo se fue estabilizando hacia un cierre selectivo en que se emplean listas de exclusión y se toman medidas, por ejemplo, cuarentenas preventivas, que se aplican a los visitantes de países permitidos. Al comienzo de la pandemia y salvo en unas pocas regiones, el viaje por turismo a nivel mundial estuvo prohibido o muy encarecido debido a las cuarentenas obligatorias que el viajero debía costear. A partir del año siguiente esa situación cambió dado el avance de la vacunación. En el caso de Panamá, desde el 24 de mayo de 2021 las personas que hubieran recibido la última dosis del esquema de vacunación completo al menos 14 días antes de arribar y que contaran con una prueba de diagnóstico de COVID-19 negativa realizada en el transcurso de las 48 horas previas no estaban obligadas a hacerse la prueba al ingresar al aeropuerto.

Gráfico 6
Índice Our World in Data (OWID) sobre la restricción de los viajes internacionales,
1 de enero de 2020 a 31 de marzo de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras de T. Hale y otros, "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)", *Nature Human Behaviour*, vol. 5, 2021.

Nota: El índice corresponde al promedio de 185 países y tiene una escala que va de 0 a 4 en que cada valor tiene el siguiente significado: 0, sin restricciones; 1, chequeo; 2, cuarentena para visitantes de regiones de alto riesgo; 3, prohibición de entrada a los visitantes de regiones de alto riesgo, y 4, cierre completo de las fronteras.

II. El turismo

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha causado estragos en el desempeño económico del sector del turismo a nivel mundial. Las principales políticas que se han aplicado para frenar la expansión de la pandemia se han basado en el cierre de las fronteras o en el confinamiento de los visitantes extranjeros. Panamá no ha sido la excepción.

En 2020, las pérdidas en el sector del turismo receptor fueron de 5.181 millones de balboas. Se estima que en 2021 las pérdidas fueron de 3.418 millones de balboas, y que en 2022 serán de 518 millones de balboas. En cuanto al sector del turismo interno, las pérdidas correspondientes a 2020 ascendieron a 151 millones de balboas. Se estima que las pérdidas de 2021 fueron de 152 millones de balboas, y que en 2022 serán de entre 108 millones de balboas.

Si las pérdidas relacionadas con el gasto de los viajeros se distribuyen por tipo de visitante, estas se acumulan en el sector del turismo receptor. En particular, se estima que el 55% de las pérdidas corresponde a la reducción del flujo de pasajeros en tránsito directo²⁴. La segunda fuente más alta de pérdidas (40% del total) proviene de la reducción del flujo de turistas que pernoctan en el país. Finalmente, el resto de las pérdidas se distribuyen entre el turismo interno, los excursionistas y los cruceristas.

Para elaborar este capítulo se utilizó la información proporcionada por organismos oficiales de Panamá, como el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), y por organizaciones privadas, como la Cámara Nacional de Turismo (CAMTUR) de Panamá. Además, se empleó información de prensa y de organismos multilaterales.

A. El sector del turismo en Panamá

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que, en 2017, la contribución directa del turismo a la economía de Panamá representó el 6% del PIB, mientras que los efectos indirectos e inducidos

²⁴ En esta categoría están incluidos los tripulantes.

representaron casi el 15%. En ese momento se preveía que la contribución del sector seguiría aumentando durante la década a una tasa de crecimiento promedio del 5,6%, y que el sector contribuiría cada vez más al empleo²⁵.

A pesar de que el sector del turismo sigue estando poco desarrollado²⁶, el turismo en Panamá es una importante fuente de actividad económica que genera empleo. De acuerdo con la información del Banco Mundial, en 2019 la contribución directa del turismo al PIB y al empleo panameños fue del 5,6% (Banco Mundial, s.f.a) y el 6,3% (Banco Mundial, s.f.b), respectivamente. Además, el turismo es una importante fuente de divisas, ya que, según la Organización Mundial del Turismo, representa alrededor del 28% del total de las exportaciones (OMT, s.f.). A pesar de ello, el BID ha informado que entre 2015 y 2020 Panamá no se benefició del crecimiento mundial del turismo, ya que, mientras el sector crecía a tasas superiores al 4%, el valor monetario del turismo internacional en términos reales permanecía estancado en el país. Según el BID, en ese período el aumento del número de visitantes internacionales que llegaron al país fue inferior al promedio mundial y regional (Gómez García y Arévalo, 2020). El BID considera que la pérdida de competitividad obedece a condiciones estructurales que han limitado las capacidades para que en el país se desarrolle el potencial turístico. A pesar de eso, en Panamá se le da gran importancia a dicho desarrollo. En el país hay organismos públicos y privados que se dedican a promover la actividad turística. La Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) es una entidad estatal descentralizada que se encarga de diseñar e implementar la estrategia nacional de turismo. Además, hay un sector privado organizado en diferentes asociaciones y cámaras, como la Cámara Nacional de Turismo (CAMTUR) de Panamá, entre otras.

De acuerdo con la información suministrada por la ATP, en Panamá hay 2.685 establecimientos registrados que se dedican a prestar servicios de turismo. Más del 40% de esos establecimientos son de alojamiento; las dos categorías que le siguen son la del transporte y la de los operadores turísticos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Panamá: número de establecimientos turísticos registrados, por tipo de establecimiento, 2019

Tipo de establecimiento	Cantidad de establecimientos (en número)	Proporción (en porcentajes)
Hospedajes	1 100	41
Restaurantes	192	7
Agencias de viajes	465	17
Representación de líneas aéreas	20	1
Representación de líneas de cruceros	2	0
Servicios turísticos	52	2
Transporte turístico	854	32

Fuente: Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

En cuanto a la distribución territorial de los establecimientos turísticos de hospedaje, cerca de un tercio se encuentra en la ciudad de Panamá, que atrae a un importante número de visitantes internacionales, en especial a los que llegan por vía aérea, debido a las compras, las conferencias y los negocios. Sin embargo, el BID sostiene que el hecho de que los hospedajes estén concentrados en la ciudad de Panamá y en las zonas aledañas ha llevado a que se reduzcan las tasas de ocupación, pues la oferta ha crecido por encima de la demanda, y eso ha tenido un efecto negativo en la rentabilidad y el efecto multiplicador del sector²⁷. En lo que respecta a la concentración de los establecimientos turísticos del país, en segundo lugar se ubica

²⁵ Gómez García (s.f.).

²⁶ En Gómez García (s.f.) se indica que el país ocupa la posición número 56 en lo que atañe a la importancia que el turismo tiene para la economía, muy por debajo de países que tienen factores de atracción menores y no tan excepcionales.

²⁷ Por ejemplo, el efecto multiplicador del turismo en Panamá es de 1,78 dólares por dólar, mientras que el promedio mundial es de 2,21 dólares por dólar (Banco Mundial, s/fa).

la provincia de Chiriquí, donde se encuentra el 23% del total de los establecimientos, seguido de Bocas del Toro, donde está ubicado el 12% del total (véase el cuadro 3). Otro factor que contribuye a explicar esta concentración es que los gobiernos no han logrado atraer de manera significativa a los inversores turísticos a zonas donde se concentra el mayor potencial de desarrollo fuera de la ciudad de Panamá, y eso ha limitado la inclusión del país en los circuitos turísticos internacionales (Gómez García y Arévalo, 2020).

Cuadro 3
Panamá: número de alojamientos y operadores turísticos registrados, por provincia, 2019

Provincia	Cantidad de establecimientos (en número)	Proporción (en porcentajes)
Panamá	321	29
Coclé	114	10
Veraguas	62	6
Herrera	25	2
Los Santos	79	7
Colón	43	4
Chiriquí	248	23
Bocas del Toro	130	12
Darién	9	1
Panamá Oeste	69	6

Fuente: Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

En 2019, Panamá recibió un total de 2,49 millones de visitantes internacionales (véase el cuadro 4). De ellos, 1,75 millones eran viajeros que pernoctaron en el país, y 0,74 millones eran excursionistas y cruceristas. Además, dada la importancia del Aeropuerto Internacional de Tocumen como centro de conexiones del transporte aéreo con el resto del mundo, en Panamá hay un tipo de visitante que se denomina “en tránsito directo o tripulantes”, que constituye una fuente importante de ingresos para el país. En 2019 ingresaron 6,18 millones de visitantes de ese tipo.

Cuadro 4
Panamá: total de visitantes externos por puerto de entrada, 2019
(En número)

Puerto de entrada	Visitantes	Turistas	Excursionistas
Aeropuerto Internacional de Tocumen	1 755 081	1 407 629	347 452
Frontera Paso Canoas	148 704	134 942	13 762
Pasajeros de cruceros	365 359	0	365 359
Otros puertos	224 753	210 074	14 679
Total	2 493 897	1 752 645	741 252

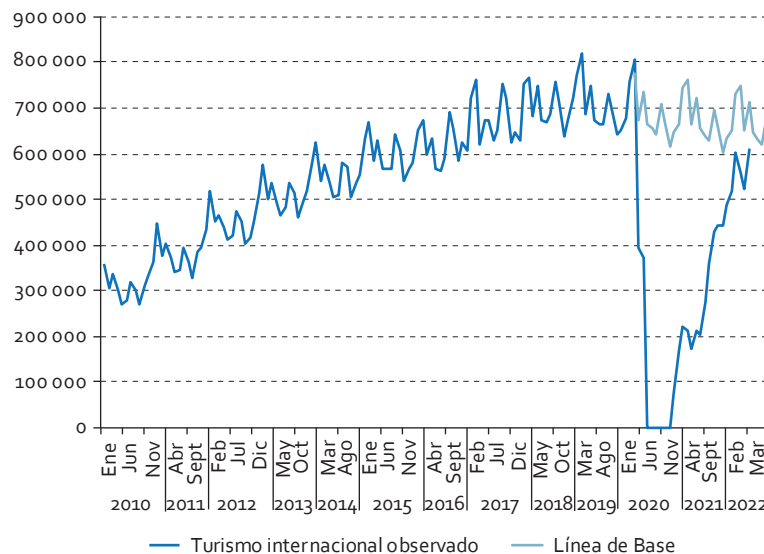
Fuente: Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

La mayoría de los visitantes internacionales que llegan a Panamá proceden de los Estados Unidos (18,8%), Colombia (12,6%) y la República Bolivariana de Venezuela (6,4%), según las cifras proporcionadas por la ATP en relación con 2019. Se ha estimado que, en 2021, el turismo externo generó un total de 4.516 millones de balboas en gastos para el país. En cuanto al turismo interno, se estima que en 2019 hubo un total de 2,74 millones de viajeros nacionales, y que los ingresos asociados a ese tipo de turismo ascendieron a 211 millones de balboas. En 2019, entre ambos flujos se generaron alrededor de 4.727 millones de balboas en total.

B. Línea de base y pérdidas económicas

Para estimar la incidencia del COVID-19 en el sector del turismo, se construyó un escenario contrafactual que se denominará línea de base, en el que se estima cuál habría sido el desempeño del sector si la pandemia no hubiera ocurrido. Para construir este escenario se usaron modelos de series de tiempo a partir de los datos históricos por tipo de turista, y se utilizó el gasto promedio por cada tipo de turista. Los datos que se emplearon se obtuvieron de información oficial facilitada por la ATP y el INEC de Panamá. Como se puede apreciar en el gráfico 7, entre 2017 y 2019 el crecimiento del flujo de turistas presenta una desaceleración con respecto al crecimiento que se había observado en los siete años previos. Dada esa dinámica, en la previsión basada en las series de tiempo se concluye que ese comportamiento se habría mantenido en el período 2020-2022; en otras palabras, antes de la pandemia era de esperar que el flujo de visitantes fuera similar o incluso inferior al de 2019. Esto coincide con lo que indicaron Gómez García y Arévalo (2020).

Gráfico 7
Panamá: cantidad total de visitantes, línea de base y serie observada, enero de 2010 a marzo de 2022
(En número de visitantes)

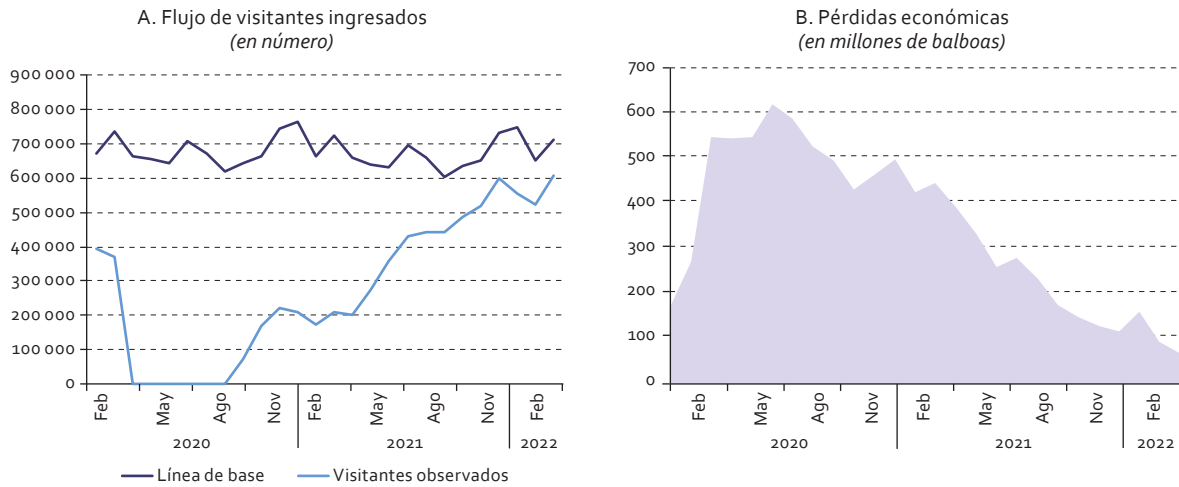


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Nota: La línea de base es la trayectoria de la serie de visitantes que se esperaba antes de que ocurriera la pandemia de COVID-19.

En el panel A del gráfico 8 se muestra la línea de base del flujo de visitantes externos que era de esperar que ingresaran a Panamá. Ese escenario contrafactual está representado por la línea negra. Por otra parte, la línea azul representa la cantidad de visitantes que en efecto ingresaron según los datos oficiales correspondientes al período que transcurrió de febrero de 2020 a marzo de 2022. Las pérdidas correspondientes a ese período se estimaron en relación con cada tipo de turista: la diferencia entre el flujo de turistas de la línea de base y el de los que efectivamente llegaron después de comenzada la pandemia se multiplicó por el gasto promedio de cada uno de ellos. Las pérdidas se representan en el área roja del panel B del gráfico 8. Como se puede apreciar, el sector comienza a tener pérdidas a partir de febrero de 2020. Nótese que entre marzo y septiembre de ese año hay pérdidas importantes debido a que en Panamá, como en muchos otros países, se cerraron las fronteras. En octubre de 2020 se volvió a abrir el aeropuerto de Tocumen, y a partir de allí comenzó una recuperación paulatina del flujo en la que inciden las restricciones impuestas en los países de origen y el hecho de que los turistas no solo deben enfrentar el riesgo de exponerse al virus, sino también internalizar otros costos, como el de las pruebas de diagnóstico de COVID-19 o el de la cuarentena que deben hacer fuera de su domicilio al regresar a su país.

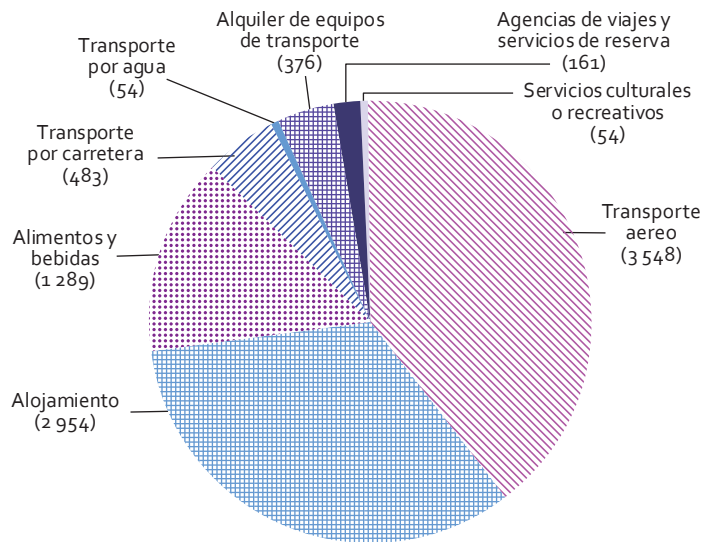
Gráfico 8
Panamá: número de visitantes externos y pérdidas económicas, febrero de 2020 a marzo de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).
Nota: La línea de base es la trayectoria de la serie de visitantes que se esperaba antes de que ocurriera la pandemia de COVID-19.

En el gráfico 9 se observa la distribución de las pérdidas económicas de acuerdo con el tipo de gasto. Como se puede apreciar, las pérdidas se concentran en el concepto del transporte aéreo de pasajeros, donde se acumulan 3.548 millones de balboas en total. En el cuadro 5, por su parte, se indica cómo se distribuyen el resto de las pérdidas (las que corresponden a los gastos de los viajeros en Panamá), por tipo de visitante. Se puede apreciar que la mayor parte de las pérdidas (2.724 millones de balboas) provienen de los pasajeros en tránsito directo. Le siguen en magnitud las pérdidas debidas a la menor cantidad de visitantes que pernoctan en el país, que representan 1.695 millones de balboas.

Gráfico 9
Panamá: distribución de las pérdidas económicas por tipo de gasto, febrero de 2020 a marzo de 2022 (En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

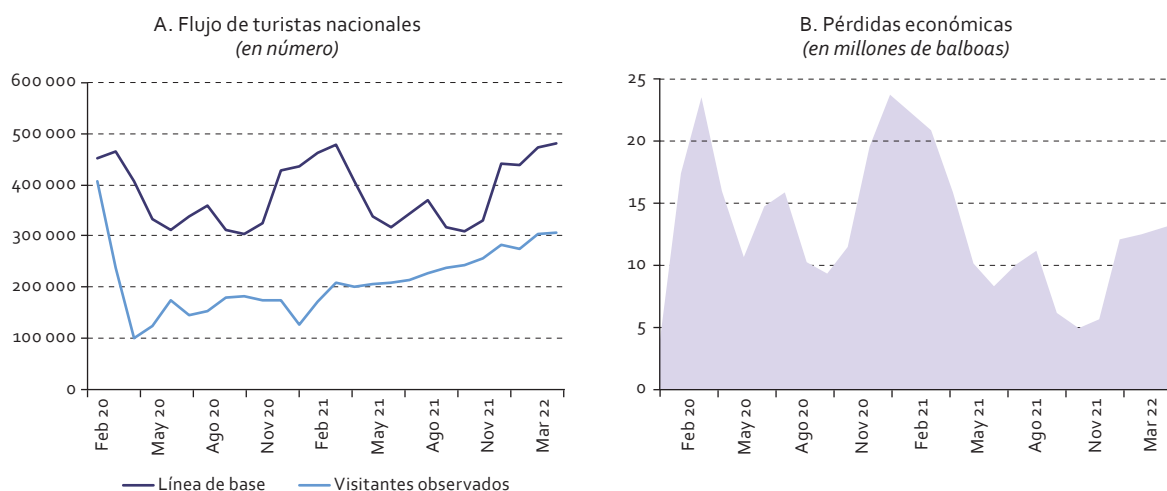
Cuadro 5
Panamá: pérdidas económicas por tipo de visitante externo,
febrero de 2020 a marzo de 2022
(En millones de balboas)

Tipo de visitante	Pérdidas por gasto de viajeros
Turistas	2,151
Excursionistas	182
Pasajeros de cruceros	101
Tránsito directo y tripulantes	2,937

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

La línea de base y las pérdidas económicas se estimaron de forma similar en relación con el turismo interno. A diferencia de lo que ocurre con el turismo externo, en este caso no hay bases de datos oficiales que indiquen el flujo de visitantes. Por esta razón, se optó por construir la serie sobre la base de la proporción anual de gastos correspondientes al turismo interno y al externo. En el período 2007-2013, según la información de la cuenta satélite del turismo, la proporción de los gastos que correspondía al turismo interno fue del 4,7% en promedio. Luego, una vez construida la serie de turistas, se creó la línea de base usando un modelo de series de tiempo, a saber, el modelo autorregresivo integrado de media móvil (ARIMA). En el panel A del gráfico 10 se presentan los flujos estimados de turismo interno a partir de esa aproximación. El escenario representado con la línea negra constituye la línea de base correspondiente al período que va de febrero de 2020 a marzo de 2022. Por otra parte, el escenario representado con la línea azul constituye los flujos conocidos correspondientes a ese mismo período. Para construir esta serie tampoco se contó con datos oficiales, por lo que se optó por una aproximación basada en los datos de los informes de movilidad local sobre el COVID-19 de Google relativos a los parques y otros espacios públicos²⁸, datos que en la literatura se usan con fines similares a este. Hasta marzo de 2022, las pérdidas ocasionadas por el menor turismo interno ascendieron a 245 millones de balboas (véase el panel B del gráfico 10).

Gráfico 10
Panamá: número de visitantes nacionales y pérdidas económicas,
febrero de 2020 a marzo de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Nota: La línea de base es la trayectoria de la serie de visitantes que se esperaba antes de que ocurriera la pandemia de COVID-19.

²⁸ Para obtener más información relacionada con los informes de movilidad local sobre el COVID-19 de Google, véase Google (2022).

C. Pérdidas previstas y recuperación

Para modelar la recuperación del sector se usaron supuestos asociados a la recuperación mundial, a la tasa de vacunación de los principales países emisores del turismo receptor panameño y a la normativa interna asociada a la evolución de la tasa de contagios de Panamá.

1. Turismo internacional

En nuestro modelo, la recuperación del turismo emisor depende de tres factores:

- i) La contracción económica de los países de donde provienen los turistas. La caída de la actividad económica interna de un país reduce el flujo de turistas que ese país emite. Un contexto de contracción general de la economía reduce el flujo de visitantes internacionales que llegan a Panamá, como ha ocurrido en las recesiones pasadas.
- ii) El avance de la vacunación en los países emisores. Aun cuando la economía se recupere, es de esperar que haya limitaciones a la movilidad internacional, y que estas dependan del avance de la vacunación y del estado de la pandemia en cada lugar. En la medida en que el porcentaje de población vacunada de los países aumente, la normalidad de los viajes retornará.
- iii) La velocidad de cambio de las restricciones a los viajes. Existe el riesgo de que las restricciones a los viajes se levanten de manera menos progresiva, independientemente del nivel de vacunación que se alcance en los países emisores.

Para modelar el primer factor se estimó la elasticidad del flujo de visitantes de cada uno de los países con respecto al PIB del país en cuestión²⁹. A los efectos de hacer este análisis, se seleccionaron países cuya participación en el turismo total de Panamá superaba el 1% en 2019³⁰. En segundo término, se estimó un modelo de regresión lineal en que se empleaban las transformaciones logarítmicas del turismo que llegaba a Panamá proveniente de un país X y el PIB real de ese país emisor. Así, se obtuvo la elasticidad del turismo que recibía Panamá con respecto al PIB del país que lo originaba (por ejemplo, el número de turistas que recibía Panamá provenientes de Alemania, explicado por el PIB real de Alemania). Como último paso, se utilizaron los coeficientes que se estimaron en los modelos y las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el crecimiento del PIB de esos países para pronosticar el número de turistas que llegarían a Panamá provenientes de cada país.

Una vez estimado el número de turistas provenientes de cada país, se sumó el número correspondiente a cada uno de los países para obtener el número total de turistas que se recibirían en Panamá. A continuación, las estimaciones se ajustaron por el hecho de que los países emisores seleccionados constituían el 79% del turismo total del país³¹. Luego, a esas previsiones del número anual de turistas obtenidas sobre la base del PIB se les aplicó la distribución mensual prevista correspondiente a la línea de base.

El apéndice metodológico que se anexa a este capítulo contiene las elasticidades que se obtuvieron como resultado. En total, se llevaron a cabo regresiones relacionadas con 19 países emisores, y en el 89% de los casos el PIB resultó ser un factor significativo a la hora de explicar el turismo. Solo en dos casos, Italia y la República Bolivariana de Venezuela, el PIB no resultó significativo. En el caso particular de la República Bolivariana de Venezuela, la dinámica es diferente, y eso hace que sea razonable que el número de pasajeros que llegan de ese país no dependa del PIB. En cuanto a la elasticidad, esta fue de signo positivo en todos los países, y el promedio fue de 5,67, lo que significa

²⁹ La recuperación económica se modeló de manera similar a como se hizo en CEPAL (2021b).

³⁰ En el apéndice metodológico se indica cuáles son los principales países que emiten turismo a Panamá.

³¹ Se supuso que el turismo del resto de los países que no se habían considerado en las estimaciones tenía un comportamiento similar al del total de los países incluidos en este ejercicio.

que, si el PIB real del país emisor aumenta un 1%, el número de turistas que dicho país envía a Panamá aumenta un 5,67%. En el caso de Colombia, por ejemplo, la elasticidad fue de 2,71, lo que significa que si el PIB real del país aumenta un 1%, el número de turistas colombianos que llegan a Panamá se incrementa un 2,71%.

A estas estimaciones se añadió el efecto del progreso de la campaña de vacunación en cada país. Para ello, en primer lugar se aplicó un descuento del 70% sobre el flujo potencial de viajeros de cada país, y ese factor de descuento se fue disminuyendo mensualmente al ritmo en que avanzaba la tasa de vacunación. Se supuso que la recuperación total del turismo proveniente de un país X se alcanzaría cuando se lograra vacunar al 85% de la población de este. El factor de descuento se redujo mediante una función de Gompertz en que se utilizaron parámetros específicos de cada país^{32 33}. Se incorporó un factor miedo adicional que empieza en el 10% y se reduce de forma lineal en el transcurso de doce meses a partir de marzo de 2022. A partir de estos supuestos, se aplicó el siguiente procedimiento para estimar las pérdidas:

- Se estimaron las pérdidas por concepto de gastos de viajeros asignando a cada tipo de viajero internacional un gasto promedio obtenido de los datos que la ATP había proporcionado en relación con el período 2017-2019 (véase el cuadro 6).
- Se estimaron las pérdidas por concepto de transporte de pasajeros a partir de la cuenta de ingresos por transporte aéreo de la balanza de pagos. Dicha cuenta se mensualizó conforme a los pasajeros que se transportan por esta vía. Con esos montos se calculó un promedio mensual correspondiente al período 2017-2019, y ese promedio se multiplicó por los flujos previstos (de turistas y en tránsito).

Cuadro 6
Panamá: gasto promedio por visitante externo, 2017-2019
(En balboas)

Tipo de turismo	Tipo de viajero	Gasto promedio
Internacional	Turistas	930,68
	Excursionistas	247,14
	Pasajeros de cruceros	125,00
	Tránsito directo y tripulantes	454,55

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

En el panel A del gráfico 11 se muestran los turistas que han llegado al país hasta marzo de 2022, así como la proyección de las llegadas hasta diciembre de 2022. Como se observa, se proyecta que la recuperación del número de turistas que se esperaba antes de la pandemia casi se complete al final del segundo semestre de 2022. El área que se encuentra entre la proyección (línea amarilla) y la línea

³² La función de Gompertz es una función sigmoide que tiene la forma típica de "S". En este caso, la función se emplea para describir cómo evoluciona la recuperación del flujo de visitantes y también de los precios.

La fórmula discreta es la siguiente:

$$N_t = N_{t-1} * (N_{t-1}/L)^{a * \log(b)}$$

donde:

N_t es la fracción de los visitantes (o precio) de la línea de base en el momento t ;

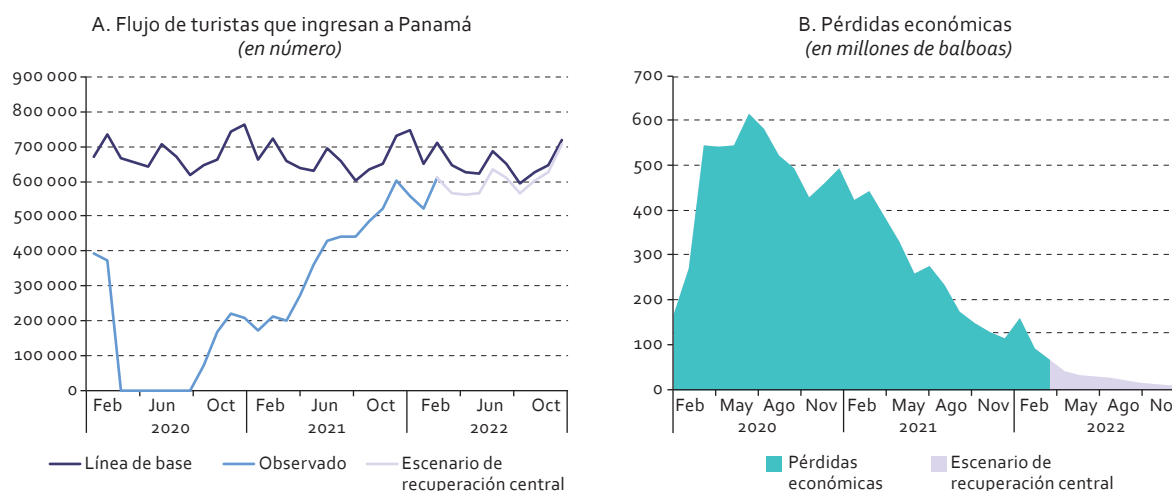
L es la asíntota superior, en este caso 100%, y

a y b son los parámetros que gobiernan la curvatura de la función.

³³ Para obtener más información sobre la metodología que se empleó a los efectos de construir la tasa de vacunación mensual, véase la sección C del apéndice metodológico.

de base representa las pérdidas previstas, que a su vez están representadas en el panel B del mismo gráfico. La estimación de las pérdidas depende de la serie de turistas internacionales, de la que se disponen datos hasta marzo de 2022, y de los parámetros que aparecen en el cuadro 6.

Gráfico 11
Panamá: número de visitantes externos y pérdidas estimadas,
febrero de 2020 a diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Nota: La línea de base es la trayectoria de la serie de visitantes que se esperaba antes de que ocurriera la pandemia de COVID-19.

En el cuadro 7 se resume la distribución de las pérdidas por año. Se estima que las pérdidas ascienden a 9.118 millones de balboas. El 94,3 % de las pérdidas ocurren en 2020 y 2021³⁴. En el gráfico 12 se muestra la distribución de las pérdidas totales por tipo de gasto. Como se puede apreciar, el grueso de las pérdidas (3.548 millones de balboas) corresponden a gastos por transporte aéreo de pasajeros, lo que es coherente con la importancia que Panamá tiene como centro de conexión de vuelos a nivel regional.

Cuadro 7
Panamá: pérdidas estimadas totales asociadas
al turismo externo, 2020-2022
(En millones de balboas)

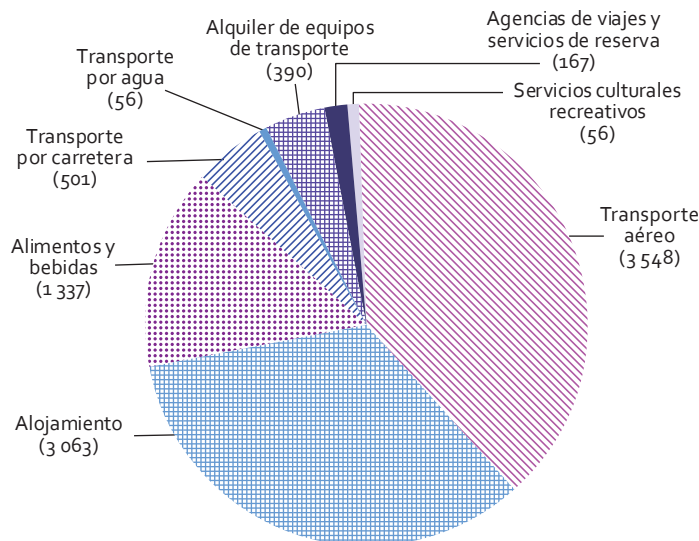
Año	Pérdidas
2020	5 181
2021	3 418
2022 ^a	518
Total	9 118

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

^a Se incluyen las pérdidas estimadas desde abril de 2022.

³⁴ Se llevaron a cabo ejercicios en que se relajaron los supuestos relativos a cómo evolucionaría la vacunación a nivel mundial, y no se presentaron cambios sustanciales en las estimaciones.

Gráfico 12
Panamá: distribución de las pérdidas estimadas totales asociadas al turismo externo
en el escenario central de recuperación, por tipo de gasto, 2020-2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Es importante destacar que la recuperación del turismo internacional también depende de otros factores que no es posible cuantificar en este modelo³⁵. Aún hay preguntas cuya respuesta no se ha definido, por ejemplo: si Panamá seguirá siendo un destino preferido en lo que atañe a los negocios y las compras; si la confianza de viajar al extranjero se recuperará de forma inmediata o gradual (aspecto en el que puede incidir la efectividad que las vacunas tengan ante nuevas variantes), y cómo se levantarán las medidas que restringen la movilidad internacional (y los costos asociados a ellas), por ejemplo, las cuarentenas y los requisitos de hacerse exámenes diagnósticos de COVID-19. A estos cuestionamientos se suman los que se refieren a cómo incidirán los precios de los operadores turísticos en la demanda, y a cómo variará y evolucionará la elasticidad de los ingresos y los precios del turismo receptor en los próximos años. La interacción de estos factores se podría conjugar para definir un escenario en que posiblemente se reordenaría la relevancia de los factores que han liderado la recuperación del sector en otras crisis (Gómez García y otros, 2021). En el modelo utilizado se supone que la elasticidad del ingreso es fija y que las vacunas son efectivas.

2. Turismo local

Si bien el turismo comenzó a resentirse desde que en varios países se recomendó evitar los viajes que se pudiesen postergar, las medidas que definieron la paralización completa fueron el cierre temporal de los establecimientos no esenciales, el cierre de las fronteras, la restricción de la movilidad, como el establecimiento de cordones sanitarios y de permisos especiales de salida, y las cuarentenas totales durante los fines de semana o los domingos³⁶. El que estas medidas se ajustaran sobre la base de indicadores sanitarios que eran muy dinámicos limitaba las posibilidades de planificar viajes nacionales

³⁵ Esos factores se suman a los que determinarán la evolución de la pandemia, que se mencionaron en el capítulo I.

³⁶ En muchos casos se establecieron cuarentenas que no regían para toda la población, sino para una parte de ella determinada por el número de documento de identidad y el género.

o internacionales cortos de dispersión o negocios, a pesar de los intentos del sector aéreo y hotelero, que desde el segundo semestre de 2020 ofrecía atractivos descuentos a diferentes destinos tanto locales como internacionales.

En el caso de Panamá, se aplicaron restricciones a nivel nacional, provincial y distrital. El 29 de mayo de 2020, por ejemplo, se declaró que las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón eran zonas epidémicas sujetas a control sanitario. Desde entonces se implementaron medidas estrictas de movilidad, como cuarentenas totales los fines de semana o los domingos, que comenzaban el sábado a las 17.00 horas y finalizaban los lunes a las 5.00 horas. De forma análoga, el horario de los toques de queda era extenso y solía comenzar a las 19.00 horas los días de semana. Otro ejemplo de estas medidas fue el hecho de que se restringiera la movilidad desde y hacia el interior del país durante las festividades navideñas de 2020. También se establecieron cercos sanitarios en otras provincias, como Bocas del Toro y Chiriquí, importantes opciones turísticas que también fueron objeto de restricciones similares a las que se describieron con respecto a las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

A pesar de que las actividades comerciales se comenzaron a reabrir de forma gradual desde inicios del tercer trimestre de 2020, la reactivación de los servicios de hospedaje y los servicios complementarios comenzó el 12 de octubre de ese año. Sin embargo, esto no permitió que comenzara un proceso de recuperación gradual (a pesar de que había demanda potencial de estos servicios)³⁷, ya que, con el objetivo de evitar y controlar el aumento de casos, las medidas de restricción de la movilidad se agudizaron en épocas de gran actividad comercial y turística, como la temporada navideña de 2020, los carnavales y las festividades de tradición religiosa, por ejemplo, la peregrinación del Cristo de Atalaya en Veraguas y la Semana Santa de 2021.

Además, a diferencia de lo que ocurrió en otros países en que el acceso a los senderos o las playas estaba permitido, en Panamá las actividades familiares en playas y ríos estuvieron prohibidas del 15 de marzo de 2020 al 24 de octubre de ese año, fecha en que se inició una apertura en horario restringido, de 6.00 a 16.00 horas. Estas restricciones también limitaron los servicios turísticos complementarios de las comunidades cuya principal actividad económica giraba en torno a las actividades de recreación.

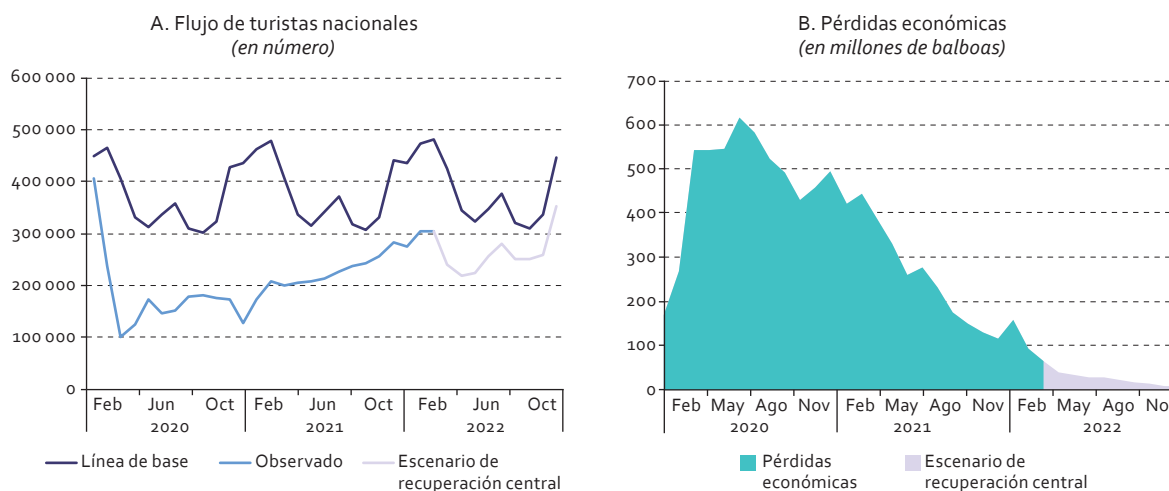
Lo anterior contribuyó sin dudas a agudizar los desafíos que ya se enfrentaban antes de la pandemia de COVID-19 en cuanto a la expansión de la capacidad del turismo interno panameño y a su crecimiento como sector. Entre esos desafíos se encontraban, por ejemplo, algunos factores estructurales, como la accesibilidad a los destinos fuera de la ciudad de Panamá y las limitaciones relativas al uso de medios de pago electrónico en el ámbito rural o de otras técnicas que contribuyeran a optimizar la gestión de los destinos no tradicionales, entre otros (Gómez García y Arévalo, 2020).

Para modelar la recuperación del turismo nacional se partió del supuesto de que la movilidad interna depende del porcentaje de población que esté vacunada. En la medida en que aumente el número de personas vacunadas, es de esperar que se levanten las restricciones, sobre todo las internas, y que se retomen las actividades normales. Sobre la base de ese supuesto, se utilizó la serie de tiempo de vacunación de Our World in Data correspondiente a todos los países del mundo, y la serie de movilidad en parques y otros espacios públicos del informe de movilidad de Google, para estimar la elasticidad de la movilidad interna respecto del porcentaje de vacunados. Con ese fin se aplicó un filtro que permitió seleccionar todos los países en que al menos el 40% de la población estuviera vacunada al 30 de junio de 2021. Luego, se calculó la razón entre la variación de la movilidad en puntos porcentuales y la variación de la vacunación en puntos porcentuales, cálculo que se hizo por mes y por país.

³⁷ En los países desarrollados no solo se ha observado un mayor interés en las actividades recreativas que permiten a las personas descansar de las prolongadas cuarentenas que se han impuesto en las grandes ciudades (donde por lo general los espacios habitacionales son más pequeños y cerrados), sino que además se ha notado un cambio en las preferencias de los turistas que, según el segmento de edad, situación socioeconómica u otro, han mostrado interés en visitar lugares que perciben como más aptos para su seguridad física. Osti y Nava (2020), por ejemplo, encontraron que los italianos ahora muestran más interés en visitar las montañas que las zonas costeras y las ciudades.

Tal como se hizo respecto del turismo internacional, se creó un escenario de recuperación del turismo local de Panamá. Ese escenario se construyó a partir de supuestos según los cuales el turismo local se recuperaría de acuerdo con el avance previsto de la tasa de vacunación del país. La recuperación de la movilidad turística interna de Panamá se modeló a partir del percentil 40 de la distribución de recuperación que se ha observado en el resto de los países del mundo a medida que el proceso de vacunación ha avanzado. Este escenario está representado en el panel A del gráfico 13, y las pérdidas estimadas asociadas a este escenario también se representan en el panel B del mismo gráfico.

Gráfico 13
Panamá: número de visitantes nacionales y pérdidas estimadas,
febrero de 2020 a diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Nota: La línea de base es la trayectoria de la serie de visitantes que se esperaba antes de que ocurriera la pandemia de COVID-19.

En el cuadro 8 se resumen las pérdidas totales anuales estimadas asociadas al turismo interno. En el período 2020-2022, el total de pérdidas fue de 411 millones de balboas. Como se puede apreciar, a diferencia de lo que ocurre con el turismo externo, el interno suele reaccionar más rápido a la finalización de las medidas restrictivas. Finalmente, en el gráfico 14 se muestra la distribución de las pérdidas totales asociadas al turismo nacional, por tipo de gasto. El grueso de las pérdidas se concentran en el transporte aéreo de pasajeros y en los productos vinculados al turismo.

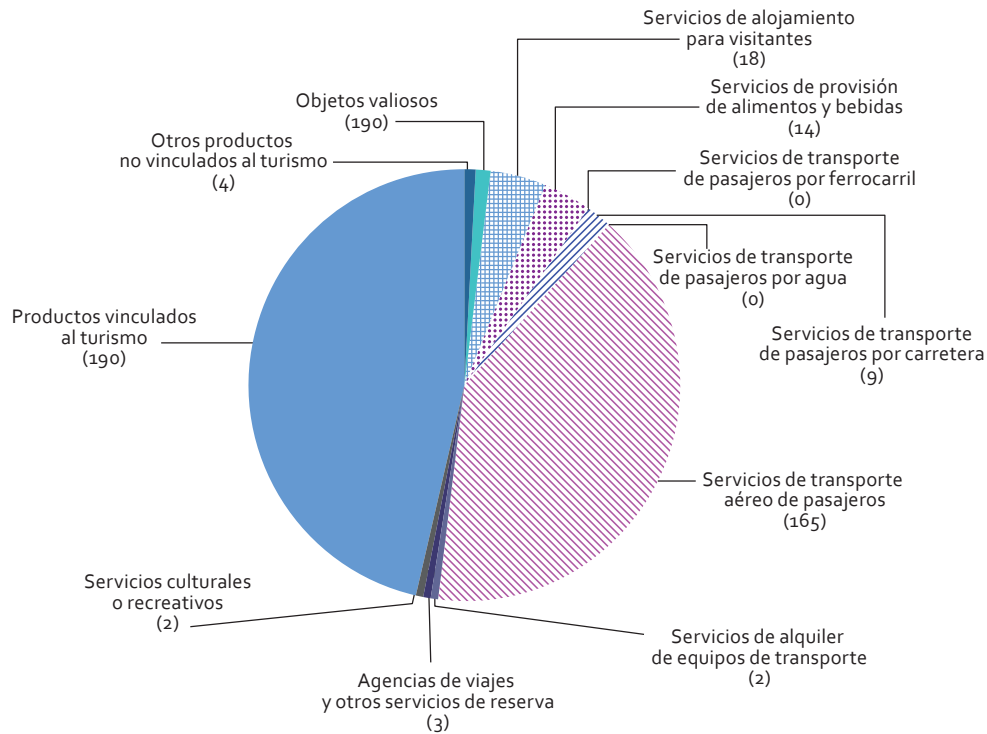
Cuadro 8
Panamá: pérdidas estimadas totales asociadas
al turismo nacional, 2020-2022
(En millones de balboas)

Año	Turismo interno
2020	152
2021	151
2022 ^a	108
Total	411

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

^a Se incluyen las pérdidas estimadas desde abril de 2022.

Gráfico 14
Panamá: distribución de las pérdidas estimadas totales asociadas al turismo interno
en el escenario central de recuperación, por tipo de gasto, 2020-2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

D. Consideraciones finales

El turismo de Panamá se verá afectado por la pandemia durante al menos tres años. El país es conocido como un destino de compras, conferencias y negocios. Los avances tecnológicos que la pandemia ha impulsado pueden conllevar una reducción de los viajes por trabajo y eventos. Esto es algo que se debe considerar.

En todos los países, el turismo interno se recupera más rápido que el externo; en Panamá, sin embargo, la recuperación del turismo interno no contrarresta la caída del turismo emisor, dado el peso relativo de este último. Nótese que la recuperación del turismo interno solo depende de decisiones nacionales, a saber, de la política de vacunación y las restricciones de la movilidad. Ya habrá tiempo para que, a partir de lo sucedido, se reflexione y se desprendan lecciones que sirvan para afrontar eventos futuros. Desde el punto de vista nacional, es importante hacer una evaluación de la efectividad de las medidas, de su duración y de sus costos económicos.

Con respecto al turismo emisor, este también depende de factores externos asociados a cada país de origen. Una de las lecciones que este desastre deja es que la respuesta no fue conjunta. En el caso del sector del turismo, vale la pena contar con un protocolo internacional homogéneo para estas situaciones. Ese trabajo debe ser llevado a cabo por los Ministerios de Salud, en asociación estrecha con los Ministerios de Turismo de los países de América Latina y el Caribe y las asociaciones internacionales, las cámaras de turismo y las líneas aéreas.

E. Apéndice metodológico

1. Estimación de la línea de base

Para evaluar el impacto de una perturbación exógena sobre el desempeño de un sector, es necesario estimar qué hubiera pasado en ausencia de esa perturbación. Se denomina línea de base a ese escenario contrafactual que denota el desempeño del sector turístico de Panamá si no hubiera ocurrido la pandemia de COVID-19.

Para este ejercicio se realizaron previsiones del turismo mensual a partir de los datos históricos correspondientes al número de viajeros y de estimaciones sobre el gasto mensual por viajero. En el caso del turismo internacional, las previsiones relativas al período de febrero de 2020 a diciembre de 2022 se obtuvieron usando modelos de análisis de serie de tiempo ARIMA (véase el cuadro 9), en que se aprovecha la gran estacionalidad mensual del flujo de turistas internacionales que recibe Panamá³⁸. Estos modelos se construyeron con datos desagregados por mes y por tipo de turista, a partir de información recibida de la ATP y de datos publicados por el INEC. En algunos casos, la desagregación mensual solo estaba disponible en relación con algunos años, mientras que en relación con otros solo se disponía del total anual. La desagregación mensual de estos últimos se obtuvo aplicando la proporcionalidad mensual conocida³⁹.

Cuadro 9
Resumen de los parámetros de los modelos ARIMA

		Modelos y parámetros						
Variable dependiente	Modelo	Sin ajuste estacional			Con ajuste estacional			Observaciones por año
		p	d	q	P	D	Q	
Turistas	ARIMA (0,1,1) (0,1,1) [12]	0	1	1	0	1	0	12
Excursionistas	ARIMA (0,1,1) (0,1,2) [12]	0	1	1	0	1	2	12
Pasajeros de cruceros	ARIMA (1,0,1) (2,1,1) [12]	1	0	1	2	1	1	12
Tránsito directo y tripulantes	ARIMA (1,1,1) (0,1,0) [12]	1	1	1	0	1	0	12
Ingresos por transporte de pasajeros	ARIMA (0,1,0) (2,1,0) [12]	0	1	0	2	1	0	12

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del turismo interno, primero se generó el flujo de turistas internos correspondiente al período 2010-2013 dividiendo el gasto total atribuido a turistas internos en la cuenta satélite de Panamá entre el gasto por viajero indicado en la Encuesta Nacional de Turismo Interno. Luego, en lo que atañe al período 2014-2019, se calculó el ingreso total por turismo interno como una proporción de los ingresos por turismo internacional⁴⁰, y luego, para obtener la cantidad de viajeros, se dividió esa cifra entre el gasto por visitante de la Encuesta Nacional de Turismo Interno. Finalmente, se le dio periodicidad mensual a la serie usando el promedio mensual de viajeros notificado por el Aeropuerto Marcos A. Gelabert respecto al período 2015-2019.

Además, se construyeron series de turismo "conocido" correspondientes al período de febrero de 2020 a junio de 2021, y esas series permitieron calcular las pérdidas económicas en que se incurrió en ese período. En el caso del flujo de turistas internacionales, se tomaron los datos publicados por el

³⁸ Para obtener información más detallada sobre el funcionamiento de los modelos ARIMA, véase R. Hyndman y otros, *Forecast: Forecasting Functions for Time Series and Linear Models* (R package version 8.12), 2020 [en línea] <http://pkg.robjhyndman.com/forecast>, y R. J. Hyndman y. Khandakar, "Automatic time series forecasting: the forecast package for R", *Journal of Statistical Software*, vol. 26, N° 3, 2008 [en línea] <http://www.jstatsoft.org/article/view/v027i03>.

³⁹ Cuando había datos de proporcionalidad mensual correspondientes a más de un año, se calculó el promedio de los valores disponibles.

⁴⁰ Para calcular la proporción que se empleó, se utilizó la proporción promedio de los ingresos por turismo nacional respecto de los ingresos por turismo internacional correspondiente al período 2010-2013.

INEC disponibles hasta le entrega del informe (abril de 2021). Para incluir los meses de mayo y junio de 2021, primero se obtuvo la proporción promedio de visitantes correspondientes a las categorías turistas, excursionistas, y tránsito directo y tripulantes respecto del total de pasajeros movilizados a través del Aeropuerto Internacional de Tocumen. Luego, se utilizaron los datos de esa última serie correspondientes a los meses de mayo y junio, y se multiplicaron por la proporción respectiva, con lo que se obtuvo el flujo de visitantes correspondiente a los meses de mayo y junio, desagregado por tipo. Por último, en lo que respecta al turismo interno se creó una serie referida al período de febrero de 2020 a junio de 2021 a partir de los datos de los informes de movilidad local sobre el COVID-19 de Google, en que se proporciona una estimación de cómo se ha modificado la movilidad diaria con respecto a la última semana de enero de 2020⁴¹.

En cuanto a las estimaciones del gasto por viajero, se tomó el promedio del gasto por visitante y por tipo de viajero proporcionado por la ATP en relación con el período 2017-2019. Luego, esa serie se mensualizó usando una serie mensual de entrada de pasajeros correspondientes a las categorías turistas, y tránsito directo y tripulantes. En el caso de los ingresos por visitante nacional, se utilizó un promedio ponderado del gasto por tipo de visitante (pernoctador y excursionista) notificado en la Encuesta Nacional de Turismo Interno.

Por último, se construyó una línea de base correspondiente a los ingresos por concepto de transporte aéreo de pasajeros. Con este fin, se tomó la serie trimestral de la balanza de pagos correspondiente al período 2010-2020. Esa serie se mensualizó utilizando una serie mensual calculada del total de visitantes que pertenecían a las categorías turistas, y tránsito directo y tripulantes. Luego se empleó la serie mensual para construir modelos ARIMA y pronosticar qué hubiera pasado con estos ingresos si no hubiera habido pandemia (véase el cuadro 9).

2. Estimación de las pérdidas

A fin de estimar las pérdidas del sector en relación con la línea de base, para cada escenario se emplean las estimaciones de la recuperación del flujo de turistas multiplicadas por el gasto mensual por turista. Se estiman las pérdidas por concepto de gastos de viajeros y por concepto de transporte aéreo de pasajeros. En el primer caso, se usan los gastos per cápita por tipo de turista que se muestran en el cuadro 10. Los datos de los flujos de turistas para cada escenario se extraen de la información del cuadro 11. Al multiplicar el flujo de turistas de cada escenario por el gasto promedio per cápita, se obtuvieron las pérdidas estimadas. En el caso de las pérdidas por concepto de transporte de pasajeros, se calculó el promedio mensual de ingresos por visitantes (turistas, y tránsito directo y tripulantes) correspondiente al período 2017-2019, y ese promedio se multiplicó por el flujo de turistas de estos tipos.

Cuadro 10
Gasto per cápita por tipo de turista
(En balboas)

Tipo de turismo	Tipo de viajero	Gasto por cápita
Internacionales	Turistas	930,68
	Excursionistas	247,14
	Pasajeros de cruceros	125
	Tránsito directo y tripulantes	454,55
Nacionales	Turistas	76,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), Encuesta de Turismo Receptor-Emisor y estadísticas de tránsito directo proporcionadas por la ATP.

⁴¹ Para obtener más información sobre la base de datos de los informes de movilidad local sobre el COVID-19 de Google, véase Google (2022).

Cuadro 11
Selección de países emisores y resultados de los modelos de elasticidad

País emisor	Contribución (en porcentajes)	Intercepto	Elasticidad	Error estándar	Valor de p	R2	Observaciones
Alemania	2,23	-329,44	11,85	0,54	0,00	0,96	23
Argentina	3,02	-150,6	5,97	0,52	0,00	0,86	23
Brasil	4,72	-195,82	7,17	0,43	0,00	0,92	23
Canadá	2,46	-128,08	4,95	0,31	0,00	0,92	23
Chile	1,37	-96,92	3,32	0,10	0,00	0,98	23
Colombia	12,58	-79,21	2,71	0,10	0,00	0,97	23
Costa Rica	3,52	-62,53	2,42	0,15	0,00	0,92	23
Ecuador	3,67	-68,1	3,23	0,20	0,00	0,92	23
El Salvador	1,44	-132,87	6,05	0,26	0,00	0,96	23
España	3,55	-180,84	6,94	1,29	0,00	0,56	23
Estados Unidos	18,82	-118,84	4,35	0,26	0,00	0,93	23
Francia	2,05	-324,96	11,83	0,88	0,00	0,89	23
Guatemala	2,28	-72,69	3,15	0,09	0,00	0,98	23
Holanda	1,34	-297,6	11,3	1,49	0,00	0,72	23
Honduras	1,61	-72,91	3,24	0,17	0,00	0,94	23
Italia	1,56	-278,18	10,25	5,52	0,08	0,10	23
México	3,64	-139,55	4,98	0,21	0,00	0,96	23
Perú	3,05	-65,73	2,89	0,17	0,00	0,93	23
Venezuela (República Bolivariana de)	6,44	-15,68	1,13	1,12	0,33	0	23

Fuente: Elaboración propia.

III. El comercio

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha causado efectos perjudiciales en todo el tejido económico. La actividad comercial ha sido uno de los sectores que más se ha perjudicado. El perjuicio ha derivado en gran medida, no de la pandemia en sí, sino de las medidas que se adoptaron para contenerla. En esta sección se presentan las pérdidas y la metodología que se empleó para estimarlas.

Se estima que, en 2020, las pérdidas de la actividad comercial ascendieron a 4.655 millones de balboas. Las pérdidas durante 2021 se estiman en 3.196 millones de balboas. En el escenario central de recuperación, las pérdidas que se estiman para 2022 son de 224 millones de balboas. En el escenario de recuperación rápida (RR) se estima que la recuperación del sector comercio se alcanzó a finales de 2021. En el escenario de recuperación lenta (RL) las pérdidas de 2022 serían de 356 millones de balboas.

Para elaborar este capítulo se utilizó la información proporcionada por el INEC, así como la que se obtuvo en entrevistas con funcionarios de esa institución.

A. Índice de actividad comercial

Como la mayoría de los servicios, el sector del comercio ha sufrido los embates de la pandemia de COVID-19. Las restricciones de la movilidad, los confinamientos y la reducción del número de turistas, entre otros, han reducido considerablemente la actividad comercial. En esta sección se explica cómo se construyó la línea de base para estimar las pérdidas en el sector del comercio al por mayor y al por menor⁴².

Para construir la línea de base, lo ideal sería emplear la serie mensual de facturación total del comercio. En esta serie se debería incluir la facturación al por mayor y al por menor, y en el caso especial de Panamá, la facturación de la Zona Libre de Colón. Dados los grandes cambios que han ocurrido en períodos cortos como consecuencia de la pandemia de COVID-19, es necesario contar con series de frecuencia mensual. Según lo que indicó el INEC, no se dispone de una serie que tenga estas características.

⁴² El sector del comercio incluye el comercio al por mayor y al por menor, y la Zona Libre de Colón.

El INEC construye y publica el índice mensual de actividad económica (IMAE), que tiene por objeto reflejar el estado de la economía nacional con una frecuencia intratrimestral. Dado que no hay series de actividad económica sectorial, se tomó la decisión de construir un índice de actividad comercial sobre el que basar la estimación de la línea de base y la evaluación de las pérdidas.

El INEC cuenta con varios indicadores económicos mensuales que cumplen los criterios fundamentales: series históricas lo suficientemente largas e indicadores que se actualizan con frecuencia y de forma reciente. Para construir el índice de actividad comercial se emplearon las series que se presentan en el cuadro 12.

Cuadro 12
Series mensuales seleccionadas

Series consideradas	Unidad	Último mes
Venta de combustibles para consumo nacional	Millones de galones	Marzo de 2022
Venta de automóviles nuevos	Unidades	Marzo de 2022
Informe de apuestas de los operadores de juegos de suerte y azar	Miles de balboas	Marzo de 2022
Consumo comercial de electricidad	Miles de kwh	Marzo de 2022
Impuesto a las transferencias de bienes corporales muebles y a la prestación de servicios	Miles de balboas	Marzo de 2022
Producción, venta y consumo selectivo	Miles de balboas	Marzo de 2022
Importaciones netas	Miles de kilos netos	Marzo de 2022

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

A los efectos de construir un índice se deben agregar estas variables en un solo indicador. Existen varios métodos para llevar a cabo este proceso de agregación, uno de los cuales es el que se utiliza para construir el IMAE, que es una combinación de indicadores mensuales básicos de la producción de bienes y servicios, agregados en un índice de tipo Laspeyres. En esta evaluación se usó un modelo de factores dinámicos en el que se incluyeron las series seleccionadas junto con la del PIB comercial corriente. Este tipo de modelos se usan para hacer previsiones de corto plazo; en el apéndice metodológico de este capítulo se presenta un resumen del procedimiento utilizado.

En el modelo se estiman los factores de carga de cada una de las series consideradas, los que reflejan el grado de correlación de cada una de las series con la variable objetivo que se ha de pronosticar, que en este caso es el PIB comercial corriente. Estos factores de carga luego se normalizan para que sumen 1, y con ello se agregan las series mensuales para obtener un indicador mensual de actividad comercial. En el cuadro 13 se presentan los factores de carga reescalados de cada una de las series consideradas.

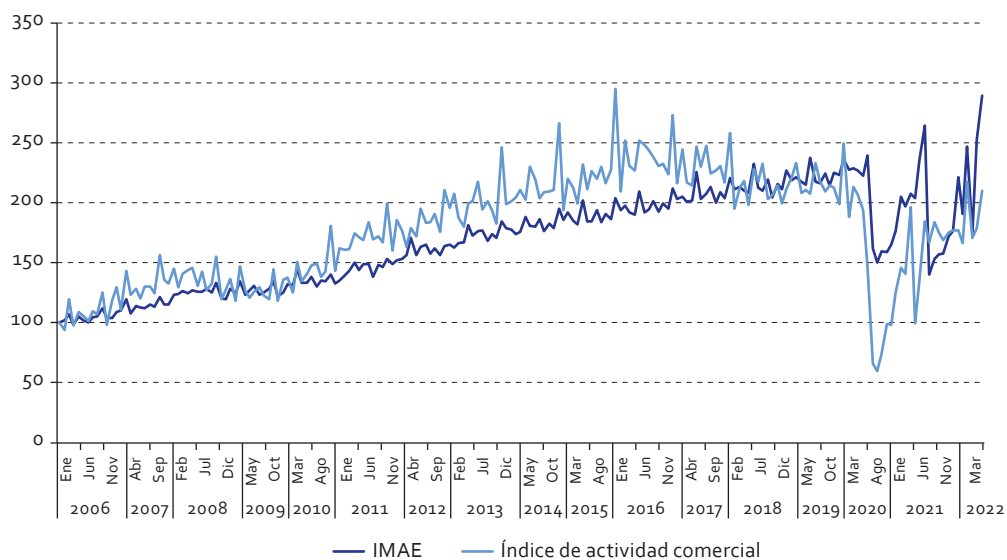
Cuadro 13
Factores de carga reescalados

Serie	Peso
Venta de combustibles para consumo nacional	0,24
Venta de automóviles nuevos	0,30
Informe de apuestas de los operadores de juegos de suerte y azar	0,05
Consumo comercial de electricidad	0,15
Impuesto a las transferencias de bienes corporales muebles y a la prestación de servicios	0,04
Producción, venta y consumo selectivo	0,10
Importaciones netas	0,11

Fuente: Elaboración propia.

Con el peso de cada una de las series se construye el índice de actividad comercial. Este índice se presenta en el gráfico 15, junto con el IMAE. Como era de esperar, la relación entre ambos índices es evidente. El índice de actividad comercial contiene patrones de tendencia y ciclo, además de los factores estacionales. En ambos índices se puede apreciar el colapso en la actividad económica a raíz de la pandemia.

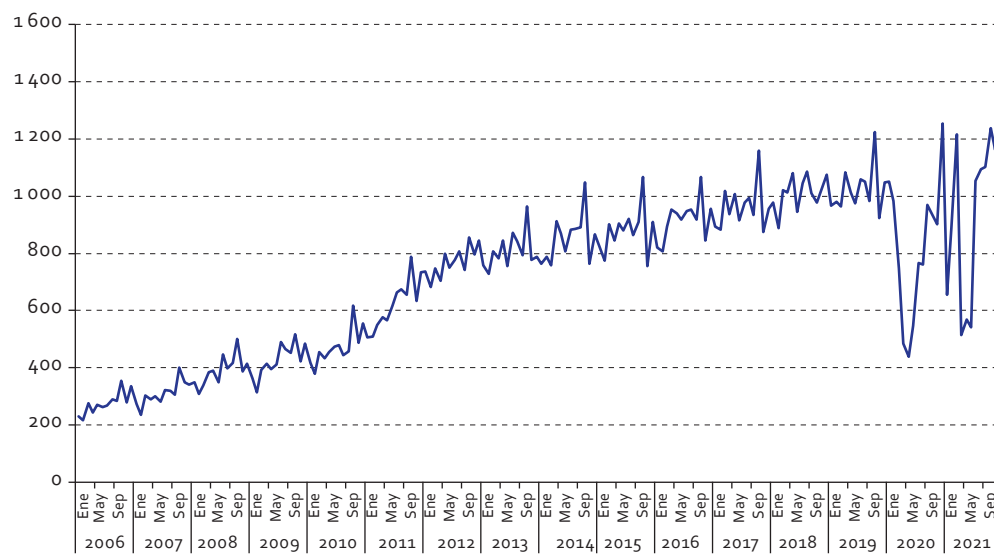
Gráfico 15
Panamá: índice mensual de la actividad económica (IMAE) e índice de actividad comercial, enero de 2006 a marzo de 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

El índice de actividad comercial no refleja el valor de la producción del sector. Con el fin de obtener dicho valor, se mensualiza el PIB corriente comercial utilizando dicho índice. El resultado es una serie de PIB corriente comercial mensualizado en millones de balboas (véase el gráfico 16). Usaremos esta serie para modelar la línea de base y estimar las pérdidas.

Gráfico 16
Panamá: PIB comercial corriente mensualizado
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

B. Línea de base

Para estimar la línea de base del sector del comercio se emplean las series trimestrales del PIB corriente comercial. En 2019, el valor agregado del sector, medido por el PIB corriente, fue de 12.270 millones de balboas en total. Para llevar esa cifra a valores de producción bruta se emplea el inverso del coeficiente de valor añadido obtenido de los cuadros de oferta y utilización del INEC. Ese año, el valor bruto de producción del sector del comercio fue de 17.914 millones de balboas.

Para estimar la línea de base del sector del comercio se elabora un modelo ARIMA utilizando datos que van hasta el cuarto trimestre de 2019. La pandemia de COVID-19 comenzó a tener efectos sobre la actividad económica a mediados y finales del primer trimestre de 2020. Es por ello que, para construir el escenario contrafactual en el que no hubiese ocurrido la pandemia, se emplean las cifras que van hasta el cuarto trimestre de 2019. En el cuadro 14 se presentan las cifras del PIB comercial corriente y la producción bruta trimestral hasta 2022. Estos valores constituyen la línea de base trimestral del sector del comercio.

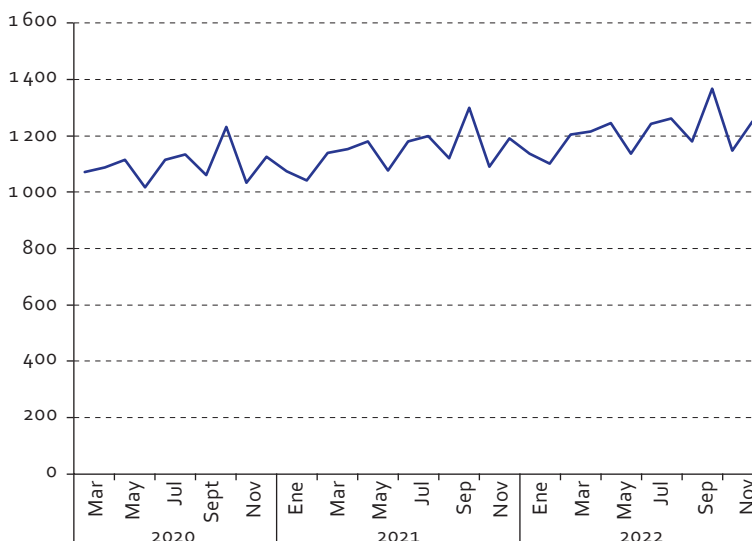
Cuadro 14
Panamá: PIB comercial corriente y producción bruta trimestrales,
primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2022
(En millones de balboas)

Trimestre	PIB comercial corriente	Producción bruta
Primer trimestre de 2019	2 909	4 247
Segundo trimestre de 2019	3 073	4 487
Tercer trimestre de 2019	3 092	4 514
Cuarto trimestre de 2019	3 196	4 666
Primer trimestre de 2020	3 062	4 471
Segundo trimestre de 2020	3 219	4 699
Tercer trimestre de 2020	3 307	4 828
Cuarto trimestre de 2020	3 390	4 950
Primer trimestre de 2021	3 256	4 753
Segundo trimestre de 2021	3 410	4 979
Tercer trimestre de 2021	3 498	5 106
Cuarto trimestre de 2021	3 580	5 227
Primer trimestre de 2022	3 444	5 028
Segundo trimestre de 2022	3 598	5 252
Tercer trimestre de 2022	3 684	5 378
Cuarto trimestre de 2022	3 765	5 497

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Para obtener una línea de base mensual es necesario llevar los valores trimestrales a una serie mensual de PIB corriente comercial. Para ello se utiliza el promedio trimestral de cada mes de los últimos tres años. De esta manera, el total de los PIB mensuales de cada trimestre coincide con el PIB trimestral previsto. En el gráfico 17 se presenta la línea de base en términos de valor agregado.

Gráfico 17
Panamá: previsión del PIB comercial corriente mensualizado, marzo de 2020 a diciembre de 2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

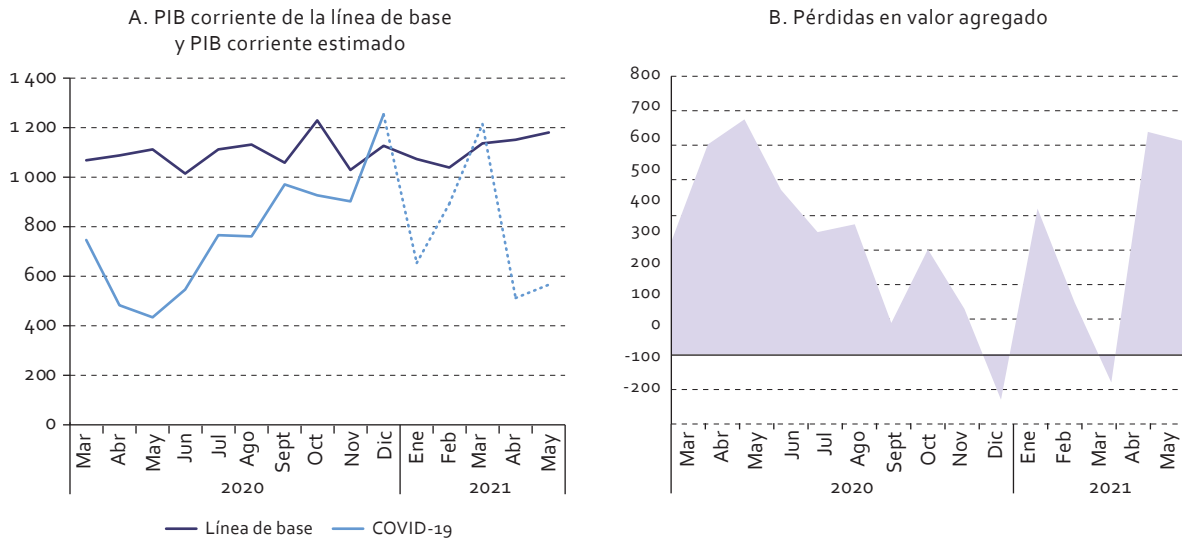
C. Pérdidas

El proceso que se lleva a cabo para calcular las pérdidas en valor agregado es comparar la línea de base que se ha estimado con el PIB corriente comercial que efectivamente se generó. Luego, esas pérdidas se llevan a valor de producción bruta. Nótese que, hasta diciembre de 2021, las pérdidas se estiman sobre la base de las cifras oficiales publicadas. Para el año 2022 las pérdidas se proyectan sobre la base de escenarios.

En el panel A del gráfico 18 se presenta la línea de base desde marzo de 2020, fecha de inicio de la pandemia, hasta diciembre de 2021. También se presenta la línea del PIB corriente comercial mensual estimado entre esas fechas. Se puede apreciar que la caída de la actividad comercial comienza en marzo de 2020. El gobierno decretó la emergencia nacional mediante el Decreto Ejecutivo núm. 472. Con ello se suspendieron todo tipo de actividades que implicaran aglomeraciones de personas. A este decreto siguieron otros mediante los cuales se fue restringiendo la movilidad hasta llegar a la cuarentena nacional obligatoria que se estableció en el Decreto Ejecutivo núm. 507. La cuarentena se inició el 25 de marzo de 2020 a las 5:01 horas. Los efectos del confinamiento se sintieron con agudeza en abril y mayo de ese año, cuando la actividad económica cayó de forma pronunciada, en particular en el sector del comercio. En mayo, el PIB comercial alcanzó solo el 39% del correspondiente a la línea de base. A partir de entonces, el PIB comercial se fue recuperando en líneas generales hasta diciembre de 2020, mes en que la actividad comercial superó la de la línea de base. Este resultado puede ser coherente con la idea de que ese mes aumentó el gasto de la población debido a que el consumo se había reprimido durante el año y a que las restricciones de la movilidad disminuyeron.

El hecho de que el número de casos aumentara en diciembre de 2020 llevó a que las autoridades tomaran nuevas medidas. En el Comunicado núm. 295 se estableció cuarentena total del 25 al 28 de diciembre de 2020 y del 1 al 4 de enero de 2021. En enero de ese último año, ante la drástica escalada del número de casos, se fueron tomando diversas medidas de restricción de movimiento, entre ellas cuarentenas y suspensión de los carnavales. El PIB mensual de ese mes representó el 61% del previsto en la línea de base. Para hallar un valor similar a ese habría que remontarse a agosto de 2020. A partir de ese mínimo, la actividad se fue recuperando hasta marzo de 2021, cuando incluso rebasa la línea base. La recuperación de abril se revirtió en los meses siguientes, tras lo que se inició otra recuperación hasta nuevamente rebasar la línea base a finales del año.

Gráfico 18
Panamá: PIB corriente y pérdidas en valor agregado, marzo de 2020 a mayo de 2021
 (En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Las pérdidas se calcularon como la diferencia entre el PIB previsto en la línea de base y el PIB efectivamente realizado (véase el panel B del gráfico 18). En 2020, las pérdidas en valor agregado ascendieron a 3.188 millones de balboas, y en valor de producción, a 4.655 millones de balboas. Durante 2021, las pérdidas en valor agregado fueron de 2.186 millones de balboas, mientras que en valor de producción se ubicaron en los 3.196 millones de balboas.

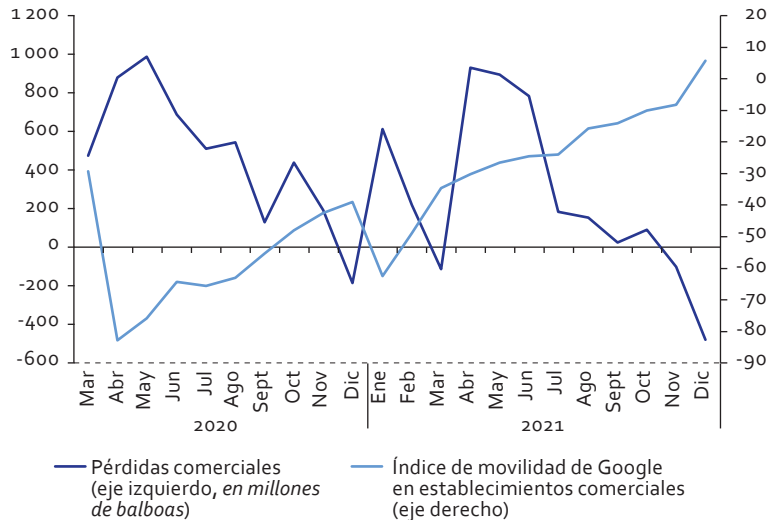
En el gráfico 19 se muestra la serie de pérdidas comerciales en millones de balboas y el promedio mensual del índice de movilidad diario en establecimientos comerciales que publica Google. Como se observa, las pérdidas aumentan cuando la movilidad disminuye⁴³. Las pérdidas comerciales están asociadas a las medidas que se adoptaron para contener la pandemia, que implicaron una drástica reducción de la movilidad en sus primeros meses. El aumento de la movilidad en el segundo semestre de 2020 permitió incrementar la actividad económica. En comparación con otros sectores, la actividad comercial se recuperó relativamente rápido. En enero de 2021, la reducción de la movilidad hizo que las pérdidas volvieran a aumentar. La movilidad se fue recuperando a lo largo de 2021, en un patrón coherente con la mejora de la actividad comercial y la reducción de las pérdidas.

Para pronosticar las pérdidas de 2022 se emplearán tres escenarios. En ellos se modelará la recuperación de la movilidad y, sobre esa base, la de la actividad comercial. En el escenario central se supone que la movilidad se continúa recuperando de forma sostenida según las tendencias que se vienen observando. Esto llevaría a que el sector comercial llegara a los niveles del escenario contrafactual a mediados de 2022. En el escenario de recuperación rápida se presupone que la recuperación se alcanza a finales de 2021. Finalmente, el tercer escenario es el de recuperación algo más lenta de la movilidad durante 2022: la recuperación del sector se alcanzaría hacia finales de 2022.

En el gráfico 20, que es similar al gráfico 18, se presentan la línea de base y los tres escenarios de recuperación de la producción bruta del sector del comercio. En el panel B del gráfico se muestran las pérdidas del sector del comercio. Las diferencias entre los tres escenarios son bastante reducidas, debido a que la pandemia de COVID-19 parece ya tener poco impacto en la movilidad.

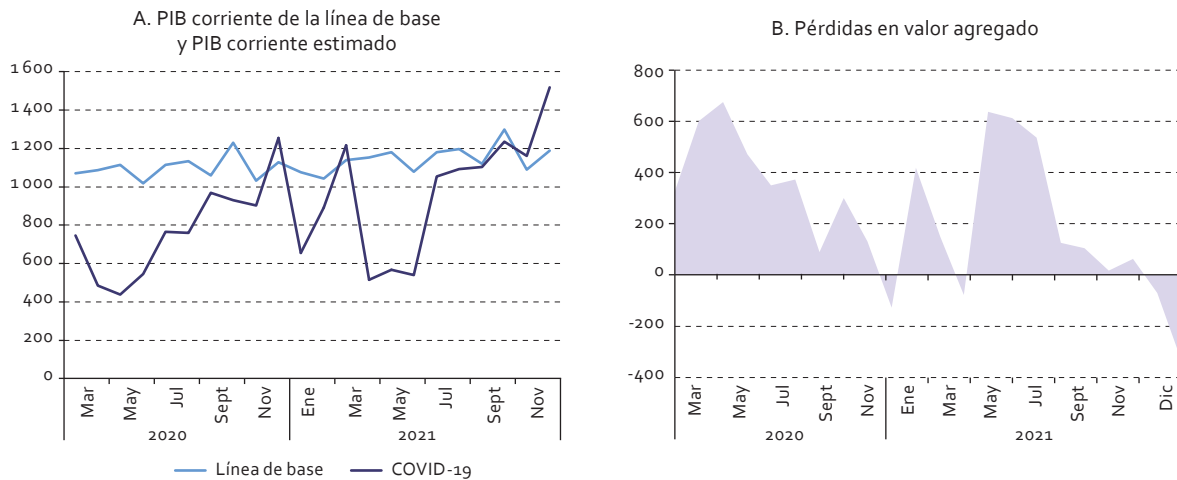
⁴³ Estos indicadores de movilidad de Google no se emplearon para estimar las pérdidas que se indican en este capítulo.

Gráfico 19
Panamá: pérdidas comerciales y promedio mensual del índice de movilidad, marzo de 2020 a diciembre de 2021
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 20
Panamá: línea de base y escenarios de recuperación y pérdidas en el sector del comercio, marzo de 2020 a diciembre de 2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Las pérdidas de 2020 ascienden a 4.655 millones de balboas, y las pérdidas estimadas en 2021 se ubican en los 3.196 millones de balboas. El grueso de las pérdidas ocurrieron en estos dos años y, por consiguiente, estas son iguales para los tres escenarios. Las únicas diferencias entre los escenarios se dan en el caso de 2022. En el escenario de recuperación rápida no hay pérdidas en 2022, y en el escenario central y en el escenario de recuperación lenta se pierden 224 millones de balboas y 356 millones de balboas, respectivamente. El mensaje que transmiten estas estimaciones es claro: las peores pérdidas de la pandemia tuvieron lugar en 2020, debido a las grandes restricciones de la movilidad. En 2021 las pérdidas fueron muy significativas: se operó con la pandemia durante todo el año y se requirieron nuevas medidas que afectaron al sector comercial. La normalización debería darse hacia finales de 2022, en cualquiera de los escenarios que se manejan.

Cuadro 15
Panamá: pérdidas estimadas en el sector del comercio, por escenario, 2020-2022
(En millones de balboas)

Año	Escenario de recuperación rápida	Escenario central	Escenario de recuperación lenta
2020	4 655	4 655	4 655
2021	3 196	3 196	3 196
2022	0	224	356

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Parte de las pérdidas del sector comercial están asociadas a la caída del flujo de turistas externos. Se estima que, de las pérdidas totales estimadas entre 2020 y 2021, alrededor de 175 millones de balboas están asociadas a la actividad turística receptora. En cuanto a las pérdidas relacionadas con esa actividad que se prevén en los tres escenarios, en el escenario de recuperación rápida no habría pérdidas durante 2022, en el de recuperación lenta, habría pérdidas adicionales de 9 millones de balboas, y en el central, de 5,5 millones de balboas. Estas pérdidas ya están contabilizadas en el sector del turismo: se presentan en este capítulo para resaltar la influencia que ese sector tiene en el sector comercial.

El sector del comercio de Panamá se verá afectado cuando menos durante dos años debido a la pandemia de COVID-19. La mayor afectación en el sector no deriva de la pandemia en sí, sino de las medidas que se han adoptado para contenerla. Para que el sector se recupere completamente es necesario que se recuperen los niveles de movilidad previos a la pandemia.

Evaluar la eficacia de las medidas de restricción de la movilidad escapa al ámbito de este análisis. Lo que es innegable es el efecto que dichas medidas tienen en el sector del comercio. Es precisamente debido a que la recuperación solo llegará cuando se normalice la movilidad y las personas puedan volver a interactuar de forma normal que es fundamental avanzar en el proceso de vacunación como medida de política fundamental que permitirá lograr la recuperación en el mediano y el largo plazo.

D. Apéndice metodológico

Para evaluar el sector del comercio se empleó un modelo de factores dinámicos que tenía por objeto construir un índice de actividad mensual del comercio que se pudiera utilizar para mensualizar las series de producto trimestral corriente. En este apéndice técnico se describe brevemente el modelo que se utilizó y la técnica de estimación empleada. Además, se presentan las referencias fundamentales del modelo, en que se aplica la metodología creada por Camacho y Perez-Quiros (2010).

1. Mezcla de las frecuencias

Se supone que $\{Y_t\}_{t=-\infty}^{\infty}$ es una secuencia aleatoria de indicadores trimestrales que solo se puede observar al final de cada trimestre. En el caso de interés, se refiere al PIB comercial corriente.

Se supone que $\{Y_t^*\}_{t=-\infty}^{\infty}$ es una secuencia aleatoria latente en la que, para todo t :

$$\ln Y_t = \frac{1}{3} (\ln Y_t^* + \ln Y_{t-1}^* + \ln Y_{t-2}^*)$$

Se toma la diferencia de tres períodos, se sustituye $y_t = \Delta_3 \ln Y_t$, $y_t^* = \Delta \ln Y_t^*$, se reacomoda, y con ello se obtiene lo siguiente:

$$y_t = \frac{1}{3} y_t^* + \frac{2}{3} y_{t-1}^* + y_{t-2}^* + \frac{2}{3} y_{t-3}^* + \frac{1}{3} y_{t-4}^*$$

2. Representación del estado del espacio

La premisa básica de un modelo de factores dinámicos de índice único es que la dinámica de cada una de las series se puede descomponer en dos componentes ortogonales:

$$\begin{pmatrix} x_t \\ z_t \end{pmatrix} = \beta f_t + \begin{pmatrix} u_{1t} \\ u_{2t} \end{pmatrix}$$

De forma más explícita:

$$\begin{pmatrix} y_t \\ z_t \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \beta_1 \left(\frac{1}{3} f_t + \frac{2}{3} f_{t-1} + f_{t-2} + \frac{2}{3} f_{t-3} + \frac{1}{3} f_{t-4} \right) \\ \beta_2' f_t \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \frac{1}{3} u_{1t} + \frac{2}{3} u_{1t-1} + u_{1t-2} + \frac{2}{3} u_{1t-3} + \frac{1}{3} u_{1t-4} \\ U_t \end{pmatrix}$$

donde β_1 y $\beta_2' = (\beta_2, \beta_3, \dots, \beta_n)$ son los factores de carga. Estos son los factores normalizados con los que se construye el índice de actividad comercial, donde u_{1t} y $U_t = (u_{2t}, u_{3t}, \dots, u_{nt})$ son los componentes idiosincráticos.

La dinámica del sistema está determinada por lo siguiente:

$$\Phi_f(L) f_t = \epsilon_t^f$$

$$\Phi_u(L) u_{it} = \epsilon_t^{ui}$$

$$\begin{pmatrix} \epsilon_t^f \\ \epsilon_t^u \end{pmatrix} \sim NID \left(0, \begin{bmatrix} \sigma_f & 0 \\ 0 & \Sigma \end{bmatrix} \right)$$

Se supone que todas las covarianzas son cero, por lo que Σ es la matriz diagonal de los componentes idiosincráticos. La varianza del estado común f_t se normaliza en la unidad a los efectos de identificarla.

De forma más compacta, la ecuación de observación es la siguiente:

$$Y_t = H s_t + w_t \quad w_t \sim i. i. d. \mathcal{N}(0, R)$$

La ecuación de transición es esta:

$$s_t = F s_{t-1} + \eta_t \quad \eta_t \sim i. i. d. \mathcal{N}(0, Q)$$

Hasta este punto, el modelo es uno de estado de espacio invariable. El inconveniente es que no todas las variables se observan en todo momento.

De conformidad con lo que se expone en Mariano y Murasawa (2003), se reemplazan las observaciones faltantes por números aleatorios obtenidos de la distribución $\theta_t \sim \mathcal{N}(0, \sigma_\theta^2)$. Estas sustituciones permiten que las matrices sean conformables y no tienen impacto en la estimación del modelo.

La ecuación de observación se reemplaza con las siguientes expresiones:

$$Y_{it}^* = \begin{cases} Y_{it} & \text{si } Y_{it} \text{ es observable} \\ \theta_t & \text{no observable} \end{cases}$$

$$H_{it}^* = \begin{cases} H_i & \text{si } Y_{it} \text{ es observable} \\ 0_{1 \times \alpha} & \text{no observable} \end{cases}$$

$$w_{it}^* = \begin{cases} 0 & \text{si } Y_{it} \text{ es observable} \\ \theta_t & \text{no observable} \end{cases}$$

$$R_{iit}^* = \begin{cases} 0 & \text{si } Y_{it} \text{ es observable} \\ \sigma_\theta^2 & \text{no observable} \end{cases}$$

Esta sustitución nos permite reformular el modelo para que se convierta en uno de estado de espacio variable al que no le falten observaciones. Dado esto, se puede aplicar el filtro de Kalman para Y_t^* , H_t^* , w_t^* y R_t^* .

3. Filtro de Kalman

Sea $s_{t|\tau}$ la estimación de s_t basada en la información que hay hasta el momento τ , y sea $P_{t|\tau}$ su matriz de covarianza. Entonces, las ecuaciones de predicción son las siguientes:

$$s_{t|t-1} = F s_{t-1|t-1}$$

$$P_{t|t-1} = F P_{t-1|t-1} F' + Q$$

Los errores de predicción son $v_{t|t-1} = Y_t^* - H_t^* s_{t|t-1}$ con matriz de covarianza $\xi_{t|t-1} = H_t^* P_{t|t-1} H_t^{*'} + R_t^*$. Con ello se puede calcular el logaritmo de la función de verosimilitud de cada iteración de la siguiente manera:

$$l_t = -\frac{1}{2} \ln(2\pi |\xi_{t|t-1}|) - \frac{1}{2} v_{t|t-1}' (\xi_{t|t-1})^{-1} v_{t|t-1}$$

Las ecuaciones de actualización son las siguientes:

$$h_{t|t} = h_{t|t-1} + K_t^* v_{t|t-1}$$

$$P_{t|t} = P_{t|t-1} - K_t^* H_t^* P_{t|t-1}$$

La ganancia de Kalman se define de esta manera: $K_t^* = P_{t|t-1} H_t^* (\xi_{t|t-1})^{-1}$. Los valores iniciales de los estados son $h_{0|0}$, un vector de ceros, y $P_{0|0}$, la matriz de identidad.

IV. Los impactos en el PIB

A. El contexto de la economía panameña⁴⁴

Luego de varios años de crecimiento económico, que culminaron con una variación positiva del 3,0% en 2019, el PIB de Panamá exhibió una fuerte caída del 17,9% en 2020. La actividad económica se contrajo de esta forma significativa como consecuencia sobre todo de las medidas de distanciamiento físico y restricción de la movilidad que se pusieron en práctica para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el país y en el mundo. El segundo trimestre de 2020 fue especialmente complicado para la economía panameña, toda vez que el PIB cayó un 38,2% respecto al mismo período de 2019. En el tercer y el cuarto trimestres la contracción fue menor gracias a la flexibilización gradual de las restricciones impuestas en Panamá y en el mundo.

En 2021 el PIB de Panamá creció un 15,3%. Esta recuperación significativa, aunque claramente insuficiente para alcanzar el nivel observado antes de la pandemia, se apoyó tanto en el restablecimiento gradual de las actividades económicas como en un entorno económico mundial favorable. Ambos fenómenos contribuyeron a un mayor dinamismo en el consumo de los hogares a lo largo de 2021, a la vez que incentivaron una recuperación parcial de la inversión a partir del segundo semestre, apuntalada por la reactivación de grandes proyectos de infraestructura y nuevos flujos de inversión privada. Para 2022, la CEPAL pronostica que la economía panameña consolidará su mejoría y crecerá en torno al 6,3%.

El déficit del sector público no financiero representó un 10,2% del PIB en 2020, después de que en 2019 fuera equivalente al 2,9% de este. Los ingresos totales exhibieron una variación real del 18,8%, y los gastos totales aumentaron un 7,4% en términos reales. Ante la necesidad de asignar recursos adicionales para atender la pandemia, el gobierno reorientó una parte del gasto trasladando partidas presupuestarias y haciendo recortes en áreas no prioritarias. Al cierre de 2021, respetando los límites autorizados por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, el balance preliminar del sector público no financiero registró un déficit del 6,7% del PIB (-10,1% en 2020), cifra que refleja nuevamente la erogación extraordinaria de recursos destinados a enfrentar la pandemia y paliar sus efectos. Para finales de 2022 se espera una reducción del déficit fiscal, como resultado de la recuperación de los ingresos tributarios y de la finalización de las medidas de alivio implementadas por el Gobierno.

⁴⁴ Esta sección se basa en las notas correspondientes a Panamá de los siguientes documentos de la CEPAL: *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2021a) y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (CEPAL, 2021c).

Como respuesta a la crisis sanitaria, en 2020 el gobierno central anunció diversas medidas de índole tributaria que tenían por objeto aliviar las presiones económicas que afectaban a las empresas y los hogares. Por ejemplo, se otorgó un período de amnistía hasta el fin del primer semestre de 2020 respecto de las contribuciones causadas y de mora correspondientes a los impuestos sobre la renta, los dividendos, y el traslado de bienes materiales y servicios, entre otros. Además, se aprobaron otros beneficios tributarios, como un descuento especial por pronto pago. Asimismo, en julio de 2020 el gobierno nacional dio inicio al Plan de Recuperación Económica, en que se contemplaban acciones tanto inmediatas como de corto y mediano plazo. Las medidas de reactivación que se aplicaron fueron graduales, y se enfocaban sobre todo en la inversión, el fomento al consumo y la creación de empleo.

La situación creada por la pandemia afectó la demanda mundial, y eso tuvo un impacto negativo en las exportaciones de bienes y servicios del país. En 2020, el balance en la cuenta corriente de la balanza de pagos presentó un superávit equivalente al 2,2% del PIB, después de presentar un déficit del 5,0% en 2019. El superávit se debió sobre todo a la fuerte caída de las importaciones y al menor precio de los productos energéticos, pero también al crecimiento de la exportación de cobre. En 2021 se registró un déficit del 2,2% del PIB, debido principalmente al incremento de las importaciones ante la recuperación económica. En la medida en que los flujos internacionales de bienes y servicios se están aproximando a los niveles anteriores a la pandemia, y dado el aumento de los precios internacionales de los bienes primarios, en 2022 se anticipa un déficit en cuenta corriente de en torno al doble del registrado en 2021, en términos del PIB.

En 2020, las actividades económicas que resultaron más afectadas fueron los hoteles y restaurantes (-55,8%) y la construcción (-51,9%). En esta última incidió de forma especial la paralización obligada de las obras en proceso y de los proyectos que estaba previsto iniciar. Otro sector muy perjudicado fue el de los servicios comunitarios, sociales y personales (-46,2%), en el que incidió el cierre de los casinos, la lotería, el bingo y el hipódromo. Las actividades económicas menos afectadas, cuyo desempeño incluso alcanzó una variación positiva, fueron la minería, que aumentó un 34,1%, los servicios gubernamentales, que se incrementaron un 9,9%, y la agricultura, que creció un 4,1%. En el caso de la minería, 2020 fue el segundo año consecutivo de fuerte crecimiento, luego de una variación también importante en 2019. En 2021, las actividades económicas que más crecieron fueron la explotación de minas y canteras (115,7%), las otras actividades comunitarias, sociales y personales (46%), la construcción (31,7%) y el comercio al por mayor y al por menor (19,1%).

La inflación promedio anual de 2020, por su parte, fue negativa (-1,6%). Hubo cuatro divisiones en que el promedio anual exhibió una ligera variación positiva: los restaurantes y hoteles (0,5%), la salud (0,3%), los muebles y los artículos para el hogar (0,2%), y los bienes diversos (0,2%). En el resto de las divisiones hubo una variación deflacionaria, y las mayores caídas se observaron en el transporte (-5,6%), y la vivienda, el agua, la electricidad y el gas (-4,1%). En 2021, la inflación promedio fue del 1,6%. Las divisiones que presentaron los mayores incrementos fueron el transporte (9,2%) y los alimentos y bebidas no alcohólicas (1,6%). Las que registraron las mayores caídas fueron la vivienda, el agua, la electricidad y el gas (-3,7%), la educación (-0,9%) y las prendas de vestir y calzado (-0,5%). Para el cierre de 2022, ante la consolidación de la recuperación de la demanda y la continuidad en el incremento del costo de los bienes primarios y de los fletes marítimos, la inflación registraría una variación mayor que la observada en 2021.

La encuesta que se realizó en septiembre de 2020 muestra que la desocupación alcanzó el 18,5%, porcentaje significativamente superior al que se había observado en agosto de 2019. La tasa de participación laboral (63,0%) fue inferior a la que se había registrado antes de la pandemia. En la encuesta del mercado laboral, hecha en octubre de 2021, se reportó una desocupación del 11,3%, una cifra significativamente

menor que la registrada en 2020. Por su parte, la tasa de participación laboral disminuyó 6,1 puntos porcentuales y se ubicó en el 60,4%, lo que revelaría un aumento aún mayor en el desempleo real en este período.

El sector turístico, que es otro sector importante para el país, tuvo una recuperación mucho más lenta en 2021.

B. Los impactos de las pérdidas del turismo y el comercio⁴⁵

En los dos capítulos anteriores se explicaron las pérdidas asociadas a la pandemia que se observaron en 2020 en las actividades del turismo y el comercio, así como las previstas para el período 2021-2022. Sobre esa base estimamos el impacto de esas pérdidas en el PIB nacional, el PIB regional y el ingreso de los factores productivos en cada uno de esos años⁴⁶. Esto se hizo aplicando a las pérdidas estimadas los coeficientes de valor agregado por rama de actividad económica de los cuadros de oferta y utilización de Panamá. El impacto en el PIB nacional se desagregó por provincia, de forma proporcional al peso que las cuentas regionales del país tuviesen en el turismo y el comercio.

1. Pérdidas del turismo

a) Impactos en 2020

Se estima que las pérdidas brutas del sector del turismo en 2020 ascendieron a 5.333 millones de balboas. En términos de valor agregado a precios constantes, esas pérdidas representaron un impacto del 2,8% del PIB. Desde la perspectiva del PIB a precios corrientes, ese impacto fue del 3,3%. Al expresar esta caída desde el punto de vista de la remuneración de los factores, se encuentra que el excedente de explotación cayó 864 millones de balboas (1,6% del PIB), la remuneración de empleados y obreros se redujo 647 millones de balboas (1,2% del PIB), y el ingreso mixto disminuyó 181 millones de balboas (0,3% del PIB)⁴⁷.

En el ámbito regional, si el impacto que las pérdidas brutas del turismo tuvieron en el PIB nacional (2,8%) se desagrega por provincia, se obtienen los siguientes resultados: Panamá, 1,8%; Colón, 0,37%; Panamá Oeste, 0,2%; Chiriquí, 0,12%; Coclé, 0,1%; Veraguas, 0,05%; Herrera, 0,04%; Bocas del Toro, 0,02%; Los Santos, 0,02%, y Darién, 0,002% (véase el gráfico 21). Las tres primeras regiones representan el 87% de los efectos.

Si se supone que la estructura económica regional permanece estable en el corto plazo, las caídas en el sector del turismo causarían el siguiente impacto en el PIB de las provincias: Coclé, 4,4%; Panamá Oeste, 3,5%; Panamá, 2,9%; Herrera, 2,8%; Veraguas, 2,3%; Chiriquí, 2,2%; Los Santos, 2%, Colón 2,1%; Bocas del Toro, 1,7%, y Darién, 0,9%. Como se ve, son cifras significativas para la economía de cada una de las provincias del país.

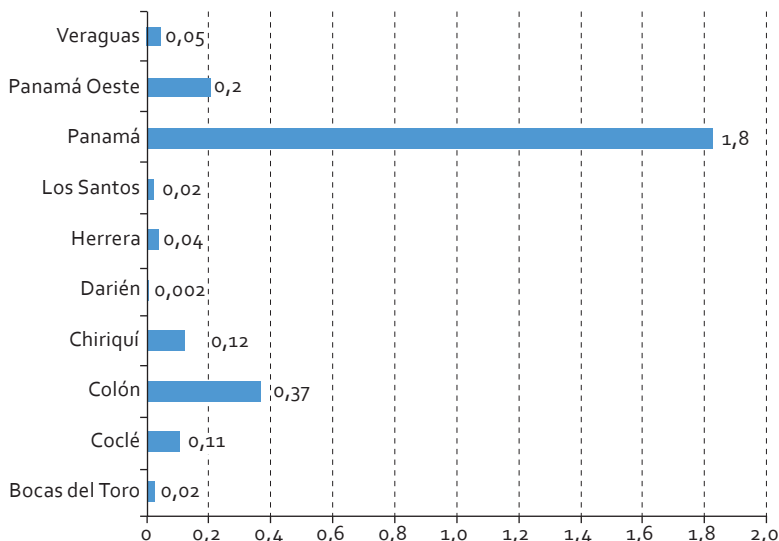
⁴⁵ En cada caso, los impactos se estiman con respecto al escenario central de recuperación y con relación a la línea de base.

⁴⁶ Las remuneraciones y los ingresos de capital se refieren al valor agregado bruto (VAB) a precios corrientes, según la siguiente fórmula: VAB = remuneraciones + impuestos a la producción netos de subvenciones + excedente bruto de explotación + ingreso mixto. Por otra parte, el impacto de la actividad económica se calcula sobre la base del PIB, a precios constantes. Por ese motivo, la descomposición del ingreso de los factores no tiene por qué ser igual al impacto sobre el PIB. Con respecto al empleo, el impacto se calculó a partir de la relación entre el valor agregado y la ocupación, como una aproximación de productividad laboral, bajo el supuesto de que esa relación permanece estable en el corto plazo. De esa forma, la pérdida potencial de empleo se puede estimar aplicando esa proporción a la caída del valor agregado estimado. Se trata de un método en que se suele sobrestimar el impacto en el empleo, por lo que debe considerarse una referencia máxima. El impacto estimado se contrastó con la población ocupada.

⁴⁷ El ingreso mixto se refiere al ingreso de las empresas que no están constituidas como sociedad y que no tienen existencia jurídica, como los trabajadores por cuenta propia, por lo que se relaciona con el empleo informal. Se denomina así porque en su creación hay una mezcla de trabajo y excedente de explotación.

Por el lado del empleo, es posible que más de 41.000 puestos de trabajo hayan resultado afectados, lo que representa un 2,1% de la población activa del país. De esos puestos, más de 25.000 corresponden a la categoría de asalariados (un 1,2% de la población activa).

Gráfico 21
Panamá: impacto del COVID-19 en el turismo, por provincia, 2020
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

b) Impactos en 2021

Se ha estimado que, en 2021, las pérdidas brutas de la actividad turística ascendieron a unos 3.569 millones de balboas, lo que representa un efecto negativo de un 1,6% del PIB real. En términos del PIB a precios corrientes, el impacto fue de un 2,0%. Al expresar esta caída desde el punto de vista de la remuneración de los factores, se encuentra que el excedente de explotación cayó 590 millones de balboas (1,0% del PIB), la remuneración a empleados y obreros se redujo 445 millones de balboas (0,7% del PIB), y el ingreso mixto disminuyó 89 millones de balboas (0,1% del PIB).

Si el impacto en el PIB nacional (1,6%) se desagrega por provincia, se obtiene la siguiente distribución: Panamá, 1,08%; Colón, 0,22%; Panamá Oeste, 0,12%; Chiriquí, 0,07%; Coclé, 0,06%; Veraguas, 0,03%; Herrera, 0,02%; Bocas del Toro, 0,01%; Los Santos, 0,01%, y Darién, 0,001%.

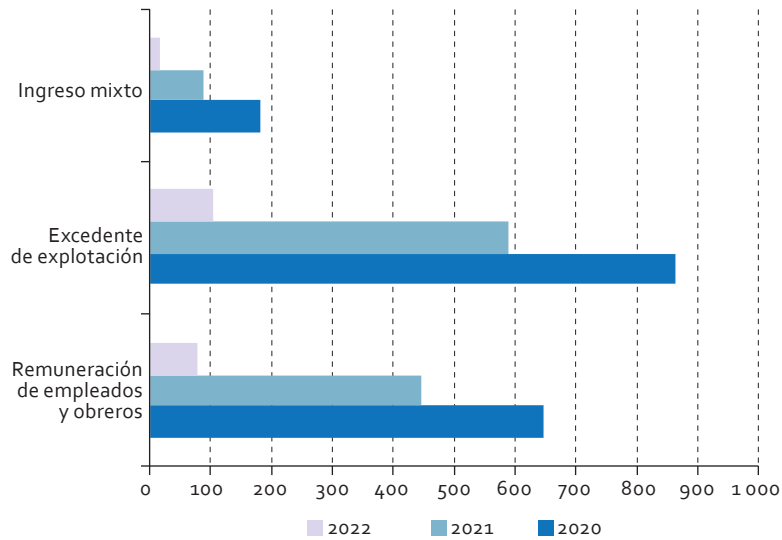
Se estimó que el empleo, por su parte, seguiría afectado como consecuencia de la contracción del año anterior, y que esto incidiría en más de 27.000 puestos de trabajo (1,4% de la población activa en 2020). De esos puestos, más de 16.000 corresponderían a la categoría de los asalariados.

c) Impactos en 2022

Se estima que en 2022 las pérdidas brutas del sector del turismo serán de alrededor de 626 millones de balboas, lo que equivale a un 0,26% del PIB real. En términos del PIB nominal, el impacto sería de un 0,31%. Al descomponer este resultado en términos de la remuneración de los factores se halla que 103 millones de balboas (0,16% del PIB) corresponderán al excedente de explotación, 78 millones de balboas (0,12% del PIB) a la remuneración de empleados y obreros, y 16 millones de balboas (0,01% del PIB) al ingreso mixto. Esta pérdida lleva a que siga habiendo un efecto sobre el empleo que incide en más de 4.000 puestos de trabajo (0,2% de la población activa).

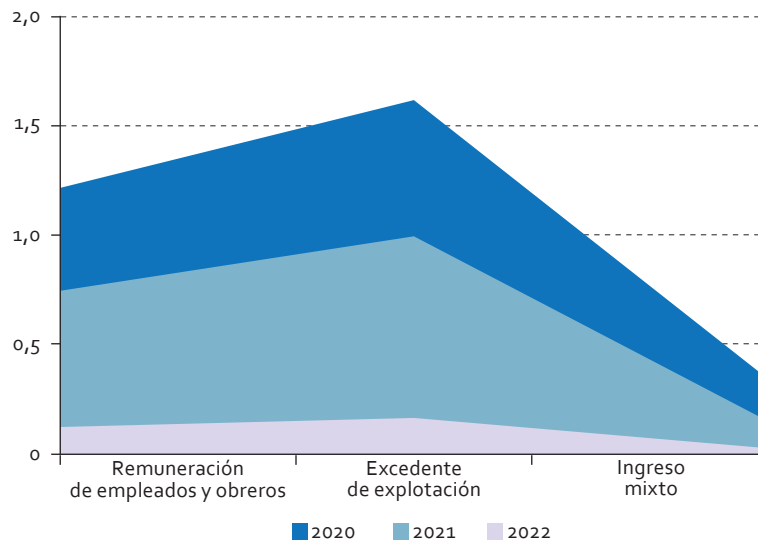
En los gráficos 22 y 23 se representa, en millones de balboas y en porcentajes del PIB, respectivamente, la pérdida en la remuneración de los factores como consecuencia del efecto que la pandemia ha tenido en el turismo.

Gráfico 22
Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debida al impacto del COVID-19 en el turismo, 2020-2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 23
Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debida al impacto del COVID-19 en el turismo, 2020-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

2. Pérdidas del comercio

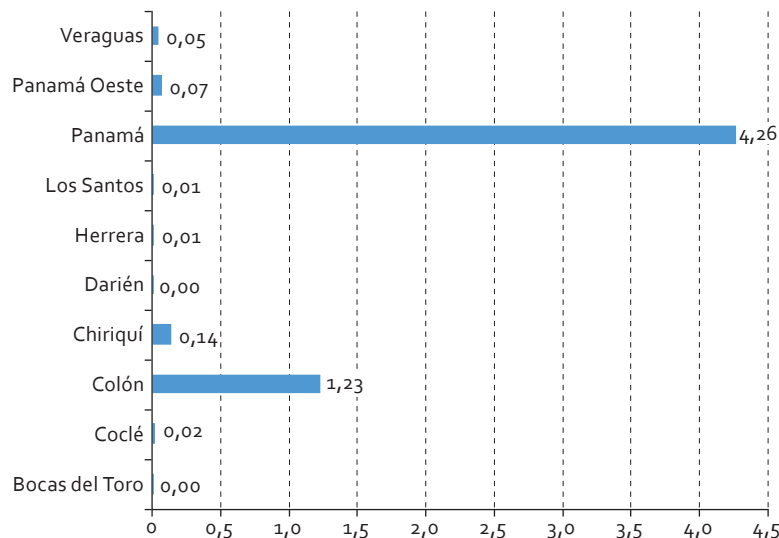
a) Impactos en 2020

La actividad del sector del comercio se contrajo un 19,4% en 2020 debido a las medidas de cierre de actividades y distanciamiento físico que se aplicaron para contener la pandemia de COVID-19⁴⁸. Esta actividad es particularmente relevante en la economía panameña: el año previo a la pandemia representó un 17,8% del PIB.

Se estimó que, en 2020, las pérdidas en la producción del sector del comercio ascendieron a 4.655 millones de balboas, monto que, expresado en valor agregado, significó un impacto negativo del 5,8% del PIB, valorado a precios constantes. En términos del PIB corriente, esta caída fue del 6,0%. El descenso del PIB se vincula con la disminución del flujo de ingresos que reciben los factores productivos. El excedente de explotación cayó 1.542 millones de balboas (2,9% del PIB), mientras que la remuneración de los empleados y los obreros disminuyó 1.128 millones de balboas (2,1% del PIB), y el ingreso mixto, 423 millones de balboas (0,8% del PIB).

Si la caída del PIB nacional (5,8%) se desagrega por región, se halla que esta se concentra en las provincias de Panamá (4,3% del PIB) y Colón (1,2% del PIB) (véase el gráfico 24). En estas dos provincias se produjo el 95% del impacto. Considerando lo que representa el comercio en el PIB de cada región, los efectos más significativos ocurrieron en las siguientes provincias: Colón, 6,9%; Panamá, 6,8%; Chiriquí, 2,5%, y Veraguas, 2,3%. Nótese que la disminución que tuvo lugar en las dos primeras provincias supera la del total nacional.

Gráfico 24
Panamá: impacto del COVID-19 en el comercio, por provincia, 2020
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

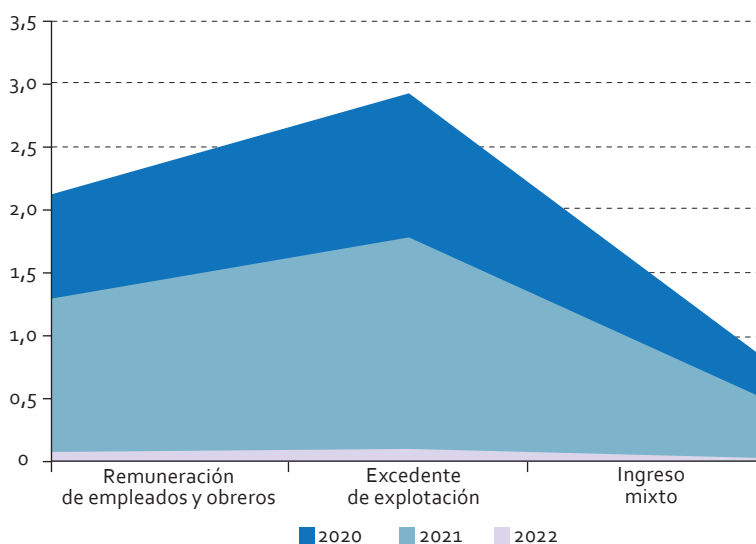
La caída de la actividad comercial puede llevar a que se pierdan más de 87.000 puestos de trabajo, lo que representa el 4,4% de la población activa. De esos puestos, más de 53.000 corresponden a la categoría de los asalariados (2,6% de la población activa).

⁴⁸ En este sector no se registraba un resultado negativo desde 2002.

b) Impactos en 2021

Se ha estimado que, en 2021, las pérdidas brutas del sector del comercio ascendieron a 3.196 millones de balboas, lo que se tradujo en un impacto negativo de un 3,5% en el PIB a precios constantes. En términos del PIB corriente, eso representó una caída del 3,7%. Si el resultado se descompone con respecto a la remuneración de los factores, se observa que 775 millones de balboas (1,3% del PIB) corresponden a la remuneración de los empleados y los obreros, 291 millones de balboas (0,5% del PIB), al ingreso mixto, y 1.058 millones (1,8 % del PIB), al excedente de explotación (véase el gráfico 25). Por otra parte, si se consideran las regiones, la mayor caída de la actividad se registró en las provincias de Panamá (2,6% del PIB) y Colón (0,7% del PIB).

Gráfico 25
Panamá: pérdida en la remuneración de los factores debida al impacto del COVID-19 en el comercio, 2020-2022
(En millones de balboas)



Fuente: Elaboración propia.

La ocupación continuó afectada y eso habría incidido en más de 59.000 puestos de trabajo, lo que equivalía a un 3,0% de la población activa en 2020. De esos puestos, cerca de 36.000 habrían correspondido a la categoría de los asalariados.

c) Impactos en 2022

Se prevé que en 2022 las pérdidas brutas del sector comercial ascenderán a 224 millones de balboas, con una incidencia negativa equivalente a un 0,2% del PIB real. En términos del PIB nominal, se producirá una variación de 0,21%. Esa variación se expresará en una caída de la remuneración de los factores que se distribuirá de la siguiente manera: excedente de explotación, 74 millones de balboas (0,11% del PIB); remuneración de los empleados y los obreros, 54 millones de balboas (0,08% del PIB), e ingreso mixto, 20 millones de balboas (0,03% del PIB).

En el empleo persistirán las pérdidas y estas afectarán a unos 4.000 puestos de trabajo (0,2% de la población activa).

3. Pérdidas consolidadas

Para evaluar de forma global los efectos económicos del COVID-19 en las actividades del turismo y el comercio, se presentan los impactos integrados.

a) Impactos en 2020

Las pérdidas estimadas en el turismo y el comercio alcanzaron los 9.998 millones de balboas, con un impacto equivalente a un 8,5% del PIB. En cuanto al ingreso de los factores, la remuneración de los empleados y los obreros se redujo 1.776 millones de balboas (3,4% del PIB), el excedente, 2.406 millones de balboas (4,5% del PIB), y el ingreso mixto, 604 millones de balboas (1,1% del PIB). Paralelamente, el empleo resultó afectado y se perdieron más de 129.000 puestos de trabajo (6,5% de la población activa). En lo que respecta al PIB de las provincias, las más afectadas fueron Panamá (6,4%), Colón (1,3%) y Chiriquí (0,2%), en las que se concentró más del 93% del impacto total.

b) Impactos en 2021

Para 2021 se estiman pérdidas de aproximadamente 6.765 millones de balboas, lo que representa un impacto equivalente a un 5,2% del PIB. Esto incidiría negativamente en las remuneraciones de los empleados y los obreros, que se reducirían 1.219 millones de balboas (2,1% del PIB), en el excedente, que disminuiría 1.648 millones de balboas (2,8% del PIB), y en el ingreso mixto, que caería 380 millones de balboas (0,6% del PIB). El empleo seguiría afectado y eso incidiría en más de 87.000 puestos de trabajo. Por provincia, el impacto en el PIB se concentraría en Panamá (3,9%) y Colón (0,8%).

c) Impactos en 2022

Las pérdidas estimadas para 2022 son de unos 850 millones de balboas, con un impacto equivalente a un 0,5% del PIB. Esto llevará a que las remuneraciones de los empleados y los obreros se reduzcan 132 millones de balboas (0,2% del PIB), a que el excedente disminuya 178 millones de balboas (0,3% del PIB), y a que el ingreso mixto caiga 36 millones de balboas (0,1% del PIB). Por el lado del empleo, habrá más de 8.000 puestos de trabajo que seguirán afectados. La mayor parte del impacto en el PIB estará en las provincias de Panamá (0,37%) y Colón (0,06%).

La evaluación realizada muestra que los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo y el comercio de Panamá afectarán de forma significativa el PIB y el ingreso de los agentes económicos durante varios años, y que esto repercutirá en gran medida en el nivel de ocupación.

V. Recomendaciones

Introducción

En esta sección se presentan algunas recomendaciones para recuperarse con resiliencia, sobre la base de las prioridades de acción establecidas en el *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (véase el cuadro 16).

Cuadro 16
Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Objetivo	Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.
Resultado en los próximos 15 años	Reducir de forma sustancial el riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.
Prioridades de acción	<ol style="list-style-type: none"> I. Comprender el riesgo de desastres. II. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. III. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. IV. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (A/RES/69/283), Nueva York, 2015.

Las recomendaciones se centran en el sector del turismo y están basadas en las conclusiones que se extrajeron de la información recopilada de fuentes oficiales. Dichas recomendaciones están destinadas a proporcionar un marco para que se lleve a cabo un proceso de recuperación resiliente, marco en que se consideran los hallazgos más relevantes en el sector del turismo. Debe señalarse que un proceso de recuperación comprensivo requiere, en lugar de medidas aisladas, una combinación de medidas

estructurales y no estructurales que tengan por objeto reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental. Teniendo en cuenta las limitaciones financieras del país, se sugiere que la estrategia multisectorial se diseñe de modo que los recursos se usen de forma eficiente.

El Gobierno de Panamá deberá establecer las prioridades, los recursos necesarios y el calendario de acción sobre la base de los recursos institucionales, humanos y financieros internos, las iniciativas en curso, la evolución prevista, y las prioridades nacionales de desarrollo con enfoque de género, de derechos humanos y de interculturalidad. En la construcción de estas prioridades se debe dar participación a las comunidades turísticas, en particular a las mujeres y los jóvenes, y debe haber una amplia intervención de toda la institucionalidad del país. A su vez, es importante seguir promoviendo el fortalecimiento de alianzas de cooperación técnica y financiera con aliados internacionales—como el BID, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros— que contribuyan a potenciar estratégicamente las iniciativas que se definan, no solo en el sector del turismo, sino también en los sectores conexos.

A. Comprender el riesgo de desastres

Este pilar se refiere a la necesidad de conocer todas las dimensiones del riesgo para evaluarlo, prevenirlo o mitigarlo antes de un desastre, y de elaborar medidas de preparación y respuesta que sean eficaces en caso de que este ocurra. Las dimensiones que se consideran son la vulnerabilidad, la capacidad, y el grado de exposición de las personas y los bienes, con inclusión de las amenazas y el entorno. El análisis de la vulnerabilidad implica adoptar un enfoque territorial y reconocer particularidades como la etnicidad, el género, las personas con discapacidad y los grupos etarios. En otras palabras, se trata de un esfuerzo comprehensivo que compete a las autoridades nacionales y locales, y a todos los sectores socioeconómicos.

En el sector público se dispone de información muy limitada sobre el sector turístico. Además, la información se encuentra dispersa, y la facilidad y celeridad con que se puede acceder a ella es variable. Esto dificulta el intercambio de datos e información que es necesario para diseñar políticas e implementarlas.

En el país por el momento no se cuenta con un sistema comprensivo de inteligencia turística, y la información sectorial es muy escasa y se encuentra dispersa, ya que se crea o intercambia de forma interinstitucional, muchas veces sin pertinencia. Por ejemplo, hasta la fecha no existe ningún sistema que tenga un alcance granular y permita monitorear la demanda y la oferta en tiempo real o cuasi real. Esto supone un reto muy importante a la hora de diseñar políticas públicas o inversiones efectivas, y limita la capacidad estatal para reducir el riesgo de desastres a nivel sectorial. La dispersión de la escasa información existente y los retos para acceder a los datos generados por las diversas instituciones públicas dificultan el diseño de políticas públicas y su implementación.

Por tanto, es recomendable comenzar a trabajar en la creación de un sistema comprensivo y holístico de inteligencia turística, en que se combine la estadística tradicional con las nuevas tecnologías de recolección, procesamiento y análisis masivos de datos.

Además, se debería facilitar el intercambio de datos e información entre las instituciones públicas y dentro de cada institución. Esto debería estar alineado con una estrategia nacional de datos que promoviera la interoperabilidad, la publicidad y la transparencia de los datos públicos, así como el diseño de políticas y programas que tuvieran base empírica.

Si bien el hecho de que las bases de datos públicas sean interoperables facilita la comprensión del riesgo, en su aplicación práctica suele incidir la gobernanza de los sistemas de información pública y de coordinación entre las instituciones. Es recomendable fortalecer los mecanismos de comunicación entre los niveles jerárquicos de las instituciones y facilitar el intercambio con los gestores turísticos que trabajan en el territorio para mejorar el flujo de información. Se sugiere contar con convenios interinstitucionales o liderazgo político de alto nivel para que los datos públicos se intercambien de manera segura, transparente y pronta.

Es recomendable fortalecer las capacidades institucionales relativas al uso de datos públicos y abiertos en la gestión turística, preferiblemente mediante una estrategia sectorial digital. Es importante considerar nuevas tecnologías y herramientas digitales que permitan prever las amenazas y responder a los desastres, ya que sus diferentes usos tienen el potencial de mejorar los sistemas de información y monitoreo del riesgo, y de fomentar la toma de decisiones oportunas e informadas. Es necesario que el servicio civil cuente con habilidades digitales para aprovechar la gran cantidad de datos disponibles, tanto para hacer su trabajo como para mantener informadas a las empresas del sector sobre las tendencias, los mercados y el perfil de los turistas. En este sentido, también se propone aprovechar el tiempo del personal para llevar a cabo investigaciones que les permitan contar con una línea de base actualizada del sector y diseñar planes que tengan una base empírica y se puedan implementar de forma práctica en el terreno. Para ello es necesario liberar tiempo de tareas operativas, contar con planes institucionales de investigación y promover el aprendizaje continuo del personal. Se recomienda documentar y publicar los estudios.

Gran parte de la información turística está poco desagregada, y hay una brecha importante en materia estadística. Esto ocurre sobre todo en relación con la robustez metodológica, la granularidad y la pertinencia temporal de la información en general, y particularmente en lo que atañe al turismo interno y a las empresas turísticas. Este hecho dificulta la gestión del sector y la evaluación del impacto de la crisis causada por la pandemia.

Un sistema comprensivo de inteligencia turística permitiría, por ejemplo, ser más efectivos a la hora de promocionar, desestacionalizar los destinos, expandir la huella geográfica del turismo, impulsar nuevos productos turísticos con alto potencial de crecimiento, facilitar el acceso al crédito y favorecer la atracción de inversiones tanto nacionales como extranjeras, entre otros. Todos estos aspectos contribuirían a mitigar el riesgo de desastres. En este contexto sería particularmente importante invertir en la adquisición de información especializada hasta que se pueda crear un sistema propio, en particular en materia de acceso a datos sobre la demanda en tiempo real.

También es recomendable profundizar la información disponible sobre las empresas del sector y crear un sistema de información esencial, no solo en relación con el número de empresas y sus características, sino también respecto de los indicadores clave de estas, como la tasa promedio diaria, la ocupación, y el RevPAR y el GOPPAR, en el caso de los hoteles⁴⁹.

En lo que atañe a los registros y la formalización, sería particularmente importante fortalecer la información, en especial sobre las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) turísticas. Sería recomendable elaborar un registro georreferenciado de las empresas turísticas del país que si fuera posible incluyera las empresas informales y semiformales, y llevar a cabo esta tarea en coordinación con la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y otras entidades dedicadas a la gestión del riesgo, cámaras y asociaciones. Esta información permitiría abordar diversas áreas de la gestión turística. Por una parte, permitiría contar con un catastro de la capacidad instalada del sector por tipo de actividad, así como saber quiénes son las empresas turísticas, dónde están, de qué tipo son y cuáles son sus características. Esto permitiría, por ejemplo, determinar qué zonas requieren programas de formalización o apoyo al emprendimiento a fin de mejorar la oferta de los destinos turísticos en desarrollo⁵⁰. En caso de desastre, esta información permitiría cuantificar las empresas que precisasen apoyo y priorizarlas de acuerdo con su ubicación, tamaño, cantidad de personas empleadas o sexo del propietario. El cruce de este registro con mapas de riesgo también permitiría elaborar planes de mitigación y prevención, y brindaría información

⁴⁹ RevPAR significa *revenue per available room*, es decir, ingresos por habitación disponible, que es básicamente la tasa de ocupación por el precio medio. GOPPAR significa *gross operating profit per available room*, es decir, ganancias brutas de la actividad por habitación disponible. Para obtener más información, véase CoStar Group, "¿Qué es el RevPAR?", STR, 23 de enero de 2020 [en línea] <https://str.com/es/data-insights-blog/what-is-revpar> y E. Younes, *GOPPAR, un derivado del RevPAR!*, HVS International, s/f [en línea] <https://www.hvs.com/Content/1178.pdf>.

⁵⁰ Por ejemplo, entre los objetivos del proyecto "Apoyo para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural", que el BID financia desde diciembre de 2017, se menciona el de incrementar el número de emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país. Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "PN-L1146: Apoyo para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural", s/f [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/PN-L1146>.

para tomar decisiones sobre la reubicación o gestión de comunidades turísticas de alto riesgo. Asimismo, permitiría valorizar la infraestructura turística expuesta a desastres que ocurren con distintos niveles de intensidad y frecuencia, y serviría de fundamento para la subsecuente toma de decisiones.

Del mismo modo, es recomendable mejorar la información disponible sobre las trabajadoras y los trabajadores turísticos, de modo de identificar a los que se encuentren en una situación de más vulnerabilidad. La precarización del empleo turístico ha contribuido a la gravedad de la crisis debido a algunas características de este, como los contratos temporales, la flexibilidad de los horarios y el acceso limitado a la protección social. También podría aumentar la explotación sexual comercial y la trata de personas, que afecta en mayor proporción a las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes. Es recomendable analizar las características del empleo turístico y sus vulnerabilidades, así como la calidad de la participación de las mujeres, que cuando hay un desastre ven disminuidas sus posibilidades de acceder a actividades económicas o a oportunidades de empleo nuevas e innovadoras debido al rol tradicional que se les asigna como administradoras del hogar y únicas responsables del cuidado de la familia, aporte que no se valora ni cuantifica. La precarización del sector en relación con las mujeres tiene además un impacto sobre los niños, las niñas y los adolescentes que están a su cuidado. Esta población además se expone a situaciones de riesgo, como la explotación sexual comercial, y a las consecuencias negativas que esas situaciones tienen para su bienestar, salud física, mental, sexual y reproductiva, y autonomía física y económica (Casa Esperanza/UNICEF, 2019). Esto permitirá detectar áreas en que es prioritario actuar, como la promoción de la afiliación a la seguridad social y la identificación de actividades económicas novedosas para las mujeres que les permitan obtener ingresos y adquirir autonomía, sobre todo en las áreas rurales e indígenas. Se recomienda visibilizar las políticas y leyes nacionales de cero tolerancia al abuso y la explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres, colocar en sitios estratégicos de entrada y salida del país dichas disposiciones y sanciones, sensibilizar a la comunidad turística para que detecte y denuncie la explotación sexual comercial, e informar a las mujeres sobre sus derechos y sobre cómo acceder a los servicios esenciales si son víctimas de alguna forma de violencia sanitaria, social, policial o judicial. De igual manera, es importante determinar qué proporción del empleo turístico tiende a migrar hacia otras actividades productivas en respuesta a los desastres o patrones estacionales, pues esto permitiría prever las necesidades de personal, capacitación y profesionalización en el sector. La precarización del empleo también puede prevenirse brindando a las trabajadoras y los trabajadores más formación técnica y profesional, en particular conocimientos y herramientas para el emprendimiento y la empresariedad que les permitan responder a los cambios en las oportunidades de empleo que se ofrecen en el sector. Esto contribuiría a prevenir la migración de los trabajadores a otras actividades productivas.

En el análisis de riesgo también se debe considerar la dependencia del país respecto del turismo de tránsito directo y los tripulantes, lo que ha contribuido a que la oferta se centralice en la ciudad de Panamá. Es recomendable analizar la contribución del turismo de tránsito directo y los tripulantes a la economía nacional y a la ciudad de Panamá, así como la participación de las mipymes en esta cadena de valor. También es recomendable elaborar productos y servicios dirigidos al segmento de los tripulantes, que realizan visitas frecuentes pero cortas. También es posible ofrecer nuevas actividades para los pasajeros que se encuentran en tránsito, como servicios de transporte a los centros comerciales de la ciudad. Sin embargo, también será necesario descentralizar la oferta, lo que exige atraer a nuevos tipos de turistas a destinos nuevos de vocación distinta. En el análisis del sector turístico y sus riesgos también se debe reconocer el estrecho vínculo con áreas como la gestión de los recursos naturales y la agricultura. Es recomendable recopilar información sobre la capacidad de carga de los ecosistemas que dan soporte a cada destino turístico, la intensidad con que se usan los recursos hídricos y energéticos, y los mecanismos de eliminación de desechos y reciclaje, tanto de desechos sólidos como de aguas residuales.

Por otra parte, la agricultura es un elemento central en la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades anfitrionas, y constituye una parte importante de la experiencia del visitante. Los Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM), por ejemplo, son paisajes en que la biodiversidad agrícola se combina con ecosistemas resilientes y un valioso patrimonio cultural, y se

preservan prácticas agrícolas tradicionales, así como variedades y especies endémicas y locales. Estos sistemas agrícolas ancestrales constituyen la base de las innovaciones y tecnologías agrícolas actuales y futuras. Sin embargo, se encuentran amenazados por muchos factores, entre ellos el cambio climático y la presión creciente sobre los recursos naturales. Los efectos del cambio climático y los desastres, como la pandemia de COVID-19, han demostrado el estrecho vínculo que hay entre la agricultura y el turismo, la vulnerabilidad de ambos ante estos eventos y su dependencia del medio natural. Es recomendable estrechar el vínculo del Plan con la agricultura, la ganadería y la pesca, así como aplicarlo en el turismo gastronómico. Además, se debe considerar el sistema alimentario tradicional indígena de Panamá, cuyo fundamento es la gran biodiversidad de los recursos naturales de la tierra en la que realizan las actividades agrícolas, la caza, la pesca, la recolección de frutas, los trueques y la comercialización entre los grupos indígenas para adquirir sus alimentos. El patrimonio cultural indígena se basa en el uso y el aprovechamiento del ecosistema, y reafirma la identidad de los grupos originarios en cuanto a sus costumbres, hábitos alimenticios y gastronomía. Los grupos indígenas del país siempre han mantenido una estrecha relación entre la tierra y su sistema alimentario, que va desde la siembra y la producción de los alimentos hasta la conservación del medio ambiente.

El turismo cultural, por su parte, también se debe considerar, y se deben tomar en cuenta las oportunidades que ofrece en cuanto a la descentralización, pero también los riesgos particulares que enfrenta. En efecto, los sitios históricos, centros culturales, monumentos y demás sitios de valor cultural, así como los lugares y eventos en que se valoren la diversidad de las tradiciones, las festividades, las artes del espectáculo, las habilidades relacionadas con lo tradicional, la artesanía y otras áreas del patrimonio cultural inmaterial, pueden ser muy atractivos para los turistas nacionales e internacionales. Estas actividades turísticas pueden generar ingresos y estimular la creación de empleo, y al mismo tiempo alimentar la identidad de la comunidad local.

No obstante, el patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, es vulnerable a los desastres causados por fenómenos naturales y está expuesto en múltiples aspectos a los efectos del cambio climático. Entre las amenazas que se deben tomar en cuenta está el riesgo de que se deterioren las estructuras que tienen valor cultural, lo que puede comprometer la autenticidad de los sitios de valor histórico, o bien inhabilitar sitios que sirven para promover y proteger la diversidad cultural. Además, el patrimonio vivo también se ve amenazado, pues en gran medida depende de los medios de vida y de subsistencia de las comunidades portadoras que, si ven afectadas sus condiciones económicas o ambientales, podrían encontrarse impedidas de practicar o reproducir tradiciones, usos y conocimientos, lo que puede dificultar o impedir la transmisión del patrimonio cultural inmaterial.

A esto se suman los riesgos asociados a la actividad turística: si en el turismo no se respeta el patrimonio cultural—tangible o intangible—, se puede poner en riesgo su conservación, valor, autenticidad y conservación. Por este motivo se deben aplicar estrictos parámetros de ética y responsabilidad frente a los bienes culturales, el patrimonio vivo, y las personas y comunidades involucradas. A su vez, el turismo es una oportunidad de generar ingresos para conservar o mejorar el patrimonio cultural.

B. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo

La gobernanza del riesgo se refiere a la importancia de contar con objetivos, planes, competencias, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos para promover la colaboración y las alianzas destinadas a prevenir, mitigar, prepararse, responder, recuperarse y rehabilitarse.

El Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible se basa en el uso sostenible de los recursos naturales, por lo que en él se reconoce la importancia de contar con un ecosistema sano para la industria, y se establecen lazos con entidades del sector ambiental. Dado que en la protección ambiental, la respuesta al cambio climático y la gestión del riesgo se comparte una agenda de sostenibilidad y resiliencia, es recomendable fortalecer el vínculo del Plan con las entidades que se dedican a gestionar el riesgo de

desastres y el cambio climático, para fortalecer el enfoque en el tema. Es recomendable contar con un plan sectorial destinado a la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres en el turismo, y en ese plan se debe considerar sobre todo la situación de las mipymes del sector y de las comunidades que dependen del turismo.

En lo que atañe al Plan, es encomiable que en él también se reconozca la importancia del ordenamiento territorial, que es un eje fundamental de la reducción del riesgo, y que se base en una gestión turística en el territorio. Mediante estos principios se reconoce la importancia de gestionar en el territorio, lo que implica una gobernanza multinivel compleja que requiere liderazgo y objetivos comunes claros, pero en los cuales se reconozcan las diferentes competencias de cada entidad nacional, local y descentralizada. Se recomienda trabajar en conjunto con la comunidad para elaborar planes de ordenamiento territorial, y en particular de ordenamiento territorial turístico, y aceptar los diferentes usos del suelo en las zonas amenazadas. Es importante que estos planes se aprueben con el consenso de la comunidad, y que ellos se incluyan en las consultas a las mujeres y los jóvenes de las poblaciones. También importa velar porque a nivel municipal existan las capacidades para aplicarlos. Formular los planes de ordenamiento territorial con la participación activa de las comunidades permitirá asegurar que las personas estén convencidas de que las reglas representan sus intereses sociales y económicos, y que están diseñadas para su beneficio.

En el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible se propone un enfoque turismo-conservación-investigación que es valioso para abordar el turismo cultural, por cuanto propicia una aproximación ética y científica a los elementos culturales, sin olvidar que el valor cultural de estos lo define la comunidad que los custodia. Es preciso enfatizar que el patrimonio cultural, además de ser vulnerable a los desastres causados por fenómenos naturales y a los efectos del cambio climático, también puede ser un elemento clave para fortalecer la resiliencia comunitaria, siempre que se gestione de conformidad con parámetros éticos y técnicos adecuados. En efecto, el patrimonio cultural tangible, sobre todo los sitios de Patrimonio Mundial, puede contribuir a crear conciencia sobre la relación entre la cultura y la naturaleza, y a valorar la importancia que tienen la diversidad cultural y la biodiversidad para la sostenibilidad de los sistemas humanos en relación con los servicios ecosistémicos. El patrimonio cultural inmaterial, a su vez, es un rico repositorio de conocimientos tradicionales sobre la naturaleza que puede aprovecharse para construir y promover estrategias destinadas a prevenir riesgos o a mitigar los daños que causan los desastres provocados por fenómenos naturales. De este modo, el patrimonio cultural inmaterial es un valioso recurso que se debe proteger de los efectos de los posibles desastres, pero que a la vez puede contribuir a prevenir los riesgos de estos. Todo plan que tenga por objeto aprovechar el potencial que la cultura tiene para el turismo o para la propia salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial debe contar con el consentimiento informado de las comunidades involucradas, quienes además deben encontrarse en el centro de la toma de decisiones y ser las principales beneficiarias.

También es importante fortalecer la comunicación y el trabajo intra- e interinstitucional con los representantes en el territorio y los gobiernos locales. Para ello, los planes de acción por destino son el objetivo común que vincula a las instituciones presentes en el territorio. Es recomendable que estos planes se implementen mediante instrucciones claras en que se establezcan planes de acción y se permita que cada institución y nivel de gobierno conozca sus responsabilidades y los mecanismos de comunicación y rendición de cuentas. En los planes se deben contabilizar los recursos públicos disponibles para atender cada tarea, ya sea financieros, técnicos o institucionales. Se recomienda establecer líneas de base, indicadores de impacto y revisiones periódicas para ajustar los planes.

Los planes de acción por destino y la descentralización que se proponen en el Plan deberían dar como resultado una gestión local de cada destino turístico que fuera congruente con la estrategia nacional. En este sentido, es importante recordar tres lecciones aprendidas en diversos estudios de la CEPAL sobre el turismo. Primero, la apropiación del Plan por parte de los actores en el territorio es una tarea fundamental. Es necesario contar con una gobernanza clara entre el nivel local y nacional de gobierno para entender cómo se aplican las políticas nacionales en el territorio y cómo los gobiernos locales adaptan la estrategia nacional a su localidad. Cada destino cuenta con un conglomerado de instituciones públicas, privadas,

académicas y sociales distintas que tienen prioridades, objetivos y formas de trabajo diferentes. Las mipymes y las asociaciones turísticas también deben hacer suyas estas estrategias. Se ha encontrado que las mipymes turísticas conocen las estrategias nacionales de turismo, pero no tienen claridad sobre cómo las afectan, cuáles son sus beneficios o cómo se relacionan con su comunidad. Segundo, el destino se debe crear sobre la base del empoderamiento comunitario y la apropiación del valor de los atractivos turísticos. Tercero, las alianzas y los mecanismos asociativos son importantes para facilitar la gestión del territorio y fortalecer la oferta turística. El enfoque de destino y de rutas que se propone en el Plan permite determinar qué alianzas se necesitan en cada comunidad, ya sean públicas, privadas o público-privadas, con inclusión de la academia presente en la zona y las asociaciones turísticas.

Finalmente, los proyectos como el Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística, que el BID financia desde diciembre de 2019, son una excelente oportunidad no solo para mejorar el acceso a los servicios básicos y la infraestructura, y la calidad de estos, sino para promover y fortalecer las capacidades regionales en lo que atañe a la gobernanza del riesgo. Por ejemplo, en uno de los componentes de ese programa se destaca la alineación estratégica de la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad ambiental con otras áreas transversales, como la capacidad institucional, y la igualdad de género y la diversidad⁵¹.

C. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

En este pilar se consideran las inversiones públicas y privadas destinadas a prevenir y reducir el riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales que tengan por objeto aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países, los bienes y el medio ambiente.

En las recomendaciones que se brindan en esta sección se considera la protección financiera frente a desastres de origen biológico, como el que es objeto de esta evaluación, y frente a desastres de origen natural.

En lo que atañe a los desastres tradicionales focalizados, los seguros constituyen una opción válida de protección financiera. La transferencia del riesgo es factible, y lo óptimo es utilizar los seguros como una herramienta eficaz de protección financiera. En el caso de los riesgos sistémicos, como las pandemias, las mipymes tienen a su disposición menos seguros contra pérdidas de ingresos, y en algunos mercados, como el panameño, esa opción no está disponible. Hoy en día se está observando un choque adverso en todos los países. Es más, en las cláusulas de muchas aseguradoras no se incluyen fenómenos de esta naturaleza debido a su escala. Frente a esta realidad, la protección financiera se centra en ahorrar de forma preventiva para atender estos fenómenos. Este tipo de ahorro también podría emplearse para dar respuesta a otro tipo de desastres. Lo ideal sería que los fondos acumulados durante varios años se utilizaran para hacer frente a la pandemia mediante transferencias directas a los hogares y empresas. Una tarea clave es diseñar los mecanismos para que estas transferencias puedan llegar de forma masiva y oportuna a los hogares, y para que con ellas se pueda atender al mayor número posible de estos: en algunos casos, contar con los recursos es insuficiente si se carece de los mecanismos para hacerlos llegar de manera oportuna.

A nivel tributario sería deseable que se procurara cuantificar de manera holística el impacto fiscal del sector del turismo, así como evaluar la calidad del gasto turístico público. En particular, se deberían evaluar los incentivos fiscales sectoriales vigentes y su efectividad. Estos incentivos representan un costo de oportunidad dado el uso que el Estado le podría dar a esos recursos, sobre todo en situaciones de desastre, donde ha quedado demostrado que ellos tienen el potencial de mitigar considerablemente el impacto y actuar de modo contracíclico.

⁵¹ Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "PN-L1154: Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística", s/f [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/PN-L1154>.

Por ello, se sugiere diseñar una política contracíclica de previsión presupuestaria destinada a cubrir sucesos catastróficos y a administrar los recursos de forma eficiente y transparente para reducir el riesgo de desastres, con el objeto de fortalecer la resiliencia fiscal del país y la capacidad de respuesta ante futuros desastres. Entre los instrumentos y mecanismos de financiamiento ante el riesgo de desastres se encuentran los siguientes: presupuesto para gestionar el riesgo de desastres, reasignación presupuestal, fondos para atender emergencias, seguros, reaseguros, bonos catastróficos, créditos contingentes, créditos posdesastre y donaciones. El punto de partida para diseñar una estrategia financiera ante el riesgo de desastres es contar con datos de modelos de riesgo catastrófico. A partir de esos datos se obtiene una combinación óptima de los distintos instrumentos y tipos de inversiones posibles.

Se recomienda que cuando se invierta en infraestructura turística y en programas de desarrollo turístico se incorpore un componente multiamenaza destinado a reducir el riesgo de desastres, como medida crítica para proteger las inversiones y la infraestructura desde las fases de diseño o factibilidad. Es más, si esta medida se incorpora a la planificación de los programas y presupuestos gubernamentales mediante acciones de protección financiera, es probable que sea una de las más contundentes para transversalizar la gestión del riesgo y escapar del enfoque reactivo. A nivel empresarial es recomendable fortalecer la formalización y asociatividad de las empresas. Esto permitiría que la ATP y otras entidades las atendieran de forma más directa. Además, se facilitaría el proceso que les permitiría acceder a la programas oficiales y a la banca tradicional, tanto en su operación habitual como en tiempos de crisis. Las empresas informales suelen quedar fuera de los mecanismos de apoyo gubernamental. También es recomendable fomentar el aseguramiento, sobre todo de las mipymes. Dado que muchas empresas turísticas se encuentran en zonas de riesgo, como las costas, sus pólizas son altas, y ello lleva a que las empresas desistan de contratar pólizas completas o de actualizarlas periódicamente. Durante la pandemia muchas mipymes han reclamado que, a pesar de la magnitud de la crisis que aqueja al sector, les resulta difícil acceder a productos bancarios tradicionales. Es necesario mejorar el acceso de este tipo de empresas a productos financieros, especialmente ante la exclusión de estas y de las mujeres, así como brindarles educación y formación sobre economía y finanzas, y gestión de recursos humanos, derechos humanos e igualdad de género. En este sentido, se recomienda explorar instrumentos alternativos de financiamiento y aseguramiento, por ejemplo, los fondos de seguros, así como la existencia o el diseño de productos tecnofinancieros y de tecnoseguros para el sector. Asimismo, se recomienda mejorar la calidad de los ecosistemas y establecer soluciones basadas en la naturaleza para reducir la exposición de las empresas y, por consiguiente, la póliza de los seguros.

Además, se deberían hacer campañas de sensibilización frente al riesgo entre las empresas sectoriales y las comunidades receptoras, tratando de promover mecanismos financieros y de aseguramiento que permitan reducir la exposición del sector privado al riesgo y, sobre todo, que impulsen la aplicación de planes de reducción del riesgo de desastres o de actuación para mitigar el impacto en caso de que estos ocurran.

Una forma alternativa que se puede tener en cuenta no solo para fomentar la formalización (y por ende el acceso a los créditos y los seguros), sino también para promover la inclusión de los trabajadores más vulnerables del sector en la protección social, es llevar a cabo evaluaciones sobre la viabilidad de promover la formación de cooperativas o el diseño de mecanismos de microseguros de salud (OIT, 2005). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha propuesto ambas iniciativas como herramientas que podrían mejorar la inclusión social y la resiliencia. En el caso de las cooperativas, por ejemplo, la OIT señala que este modelo puede incrementar los medios de vida de las comunidades indígenas porque les permitiría integrarse al sector formal de la economía (OIT, 2016), y que también puede fomentar el empoderamiento de las mujeres en sus comunidades.

Otra característica que es importante reconocer es la estacionalidad del turismo, y en las estrategias de inversión y fomento se deben considerar elementos que promuevan la resiliencia económica de las comunidades que dependen de él. Los siguientes son algunos aspectos que se deberían examinar:

- Analizar el potencial del turismo interno para fortalecer o diseñar nuevos destinos turísticos. Estos destinos serían sostenidos por ese tipo de turismo, a la vez que ampliarían la oferta para los turistas internacionales.
- Considerar la estacionalidad al diseñar y planificar los destinos turísticos, sobre todo al invertir en infraestructura, y hacer estudios pormenorizados de la capacidad de carga de los destinos, así como de los principales recursos turísticos.
- Crear productos para turistas frecuentes que visitan a sus familias o amistades, y para turistas nacionales que residen en el extranjero, pues ellos podrían dinamizar el turismo interno.
- Analizar la conectividad por vía aérea, a saber, las rutas y las frecuencias, y determinar si estas son congruentes con la estrategia de expansión sectorial del país.
- Fomentar la diversificación y sofisticación de la cadena de valor turística. Es recomendable promover los encadenamientos entre las empresas locales, así como los vínculos con otros sectores, como la agricultura y la pesca, y las industrias creativas y digitales. Este tema coincide con el enfoque del Plan, que se encuentra más orientado a aumentar el impacto o valor de cada visitante que a aumentar el número de visitantes anuales.
- Promover la certificación de las fincas agroturísticas a nivel nacional.
- Promover la formalización empresarial con el objetivo de garantizar los derechos laborales de salud y bienestar del personal, sobre todo del que se contrata de forma temporal.
- Buscar nuevos perfiles de viajeros que se ajusten a la oferta y las condiciones de los meses de temporada baja.
- Garantizar la participación de empresas lideradas por mujeres, y fomentar su asociatividad y la educación financiera.
- Promover la profesionalización de las trabajadoras y los trabajadores del sector turístico.
- Invertir en la formación de guías turísticos en las localidades donde se encuentran los bienes o elementos de interés cultural, con el fin de empoderar a las comunidades portadoras y procurar que ni la autenticidad de los bienes ni el valor cultural de los elementos culturales se vean comprometidos.
- Mejorar las habilidades financieras y de gestión empresarial de las mipymes para que incorporen la estacionalidad en sus planes operativos, y para facilitar sus procesos de innovación. Fomentar la iniciativa empresarial en el sector.

Si bien los destinos fuera de la ciudad de Panamá contribuyen poco al turismo nacional, tienen gran potencial para diversificar la oferta panameña y reposicionar al país en lo que atañe a otros tipos de turismo, sobre todo el cultural y el natural. Todos los estudios de demanda pospandemia han mostrado una fuerte preferencia por los destinos de encuentro natural en que la mayor parte de la visita y el disfrute de la experiencia turística ocurran al aire libre.

Dado lo que se ha expuesto, resulta clave desarrollar los destinos rurales, en especial los que tienen un gran potencial para el turismo de encuentro natural. En estas zonas, muchas de las cuales son comarcas indígenas, será fundamental diseñar estrategias integrales de destino con pertinencia cultural. Focalizar el desarrollo turístico en el área rural de gran potencialidad contribuiría a mitigar las dificultades relacionadas con la capacidad de carga de la actividad, y a reducir la pobreza y la inequidad (Gómez García, 2018).

El segmento nómada digital es otro que se podría considerar, tanto para el destino conformado por la ciudad de Panamá como para otros destinos más emergentes, siempre que la conectividad wifi sea adecuada y haya una oferta mínima de alojamiento y servicios que se adecue a los estándares de la demanda potencial.

En la otra cara de la moneda se encuentran el turismo de negocios y el de tránsito directo. La demanda ha disminuido en ambos segmentos, y la forma en que estos se recuperarán todavía es incierta. Como se muestra en varios estudios (Gómez García y otros, 2021), en las crisis anteriores el turismo de negocios tardó más en recuperarse que el turismo de ocio. Todo indica que esto también ocurrirá en el contexto de la pandemia de COVID-19, y es posible que la diferencia sea aún más pronunciada. Además, se espera que los nuevos hábitos de trabajo, unidos a la conciencia ambiental, impulsen una nueva manera de viajar en este segmento de demanda turística.

En todos estos casos, la nueva conciencia sobre los temas de salud y de seguridad en general llevará a que sean más competitivos los destinos en que haya una infraestructura sanitaria solvente y cifras bajas de delitos violentos. Este último aspecto ya era clave para el desarrollo de la actividad turística, pero las encuestas indican que en el mundo pospandemia este aspecto será mucho más crucial, hoy en día y al menos en el futuro próximo. En ese sentido se deberá considerar la posibilidad de invertir para reducir la percepción del riesgo asociado a determinados destinos, disminuir la cantidad de delitos, sobre todo de los violentos, y reforzar la infraestructura sanitaria y los servicios asociados a ella (Gómez García, 2021).

D. Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción

Si bien el riesgo de desastres puede reducirse, es difícil eliminarlo. Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos de preparación para el caso de que estos ocurran, adoptar medidas antes de los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación, y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para que la respuesta y la recuperación sean eficaces en todos los niveles. Es esencial empoderar a las mujeres y a las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y en el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. En los desastres ha quedado demostrado que las fases de recuperación, rehabilitación y reconstrucción deben prepararse con antelación, y que son una oportunidad para reconstruir mejor. La fase de atención de la emergencia tiende a mezclarse con el proceso de recuperación. Es importante separar las medidas necesarias para atender las necesidades básicas e inmediatas de la población de las que tienen por objeto fomentar la recuperación con resiliencia y sostenibilidad, y al mismo tiempo tender puentes desde la emergencia hacia la reconstrucción y la resiliencia para el desarrollo. Es recomendable elaborar un plan de acción que permita guiar y organizar los esfuerzos y los recursos disponibles para la recuperación. Se debe evitar que se reconstruyan las vulnerabilidades preexistentes, y se deben reconocer las especificidades de la población, sus medios de producción y los cambios necesarios para evitar nuevos desastres. Para ello hay que analizar el sistema turístico previo a la pandemia y promover transformaciones destinadas a crear una industria inclusiva y basada en el conocimiento y la innovación, que tenga capacidad para brindar respuestas contracíclicas.

Es por ello que hay proyectos que son relevantes, como los llamados “Estudios de competitividad turística y estrategia de turismo post-COVID-19”⁵² y “Fortalecimiento de la capacidad para la promoción de la competitividad y diversificación económica”⁵³, que financió el BID y que se adjudicaron en 2020. El objeto del primero era apoyar al Gobierno de Panamá para que elaborara una estrategia de recuperación, resiliencia y reposicionamiento del sector; entre las actividades del segundo se destaca la de brindar recomendaciones sobre políticas de largo plazo y ofrecer acompañamiento técnico a la ATP para fortalecer las capacidades institucionales. En el marco de estos proyectos está previsto abordar algunos de los

⁵² Para obtener más información sobre el proyecto, véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “PN-T1264: Estudios de competitividad turística y estrategia de turismo post-COVID-19”, *s/f* [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1264>.

⁵³ Para obtener más información sobre el proyecto, véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “PN-T1243: Fortalecimiento de la capacidad para la promoción de la competitividad y diversificación económica”, *s/f* [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1243>.

aspectos clave que se mencionaron anteriormente, como el avance en materia de estadística, datos y análisis sectoriales para crear un sistema de inteligencia turística, así como temas relacionados con la gobernanza sectorial.

Otro factor por considerar es que la mayoría de los trabajadores del sector turístico son mujeres, y que la mayoría de los proveedores turísticos son mipymes, por lo que la estrategia de respuesta debe ser explícita en cuanto al tratamiento de estos grupos prioritarios. Estos grupos suelen ser excluidos del sistema bancario tradicional, por lo que también es necesario contar con apoyo estatal para buscar recursos que les permitan seguir funcionando durante la pandemia, y ofrecer transferencias monetarias en caso de suspensión laboral de las trabajadoras y los trabajadores. Al mismo tiempo, se debe garantizar la sostenibilidad pospandemia proporcionando recursos y formación que fomenten la innovación y el crecimiento empresarial. De igual forma, será esencial priorizar el acceso a los servicios de salud, incluidos los de salud sexual y reproductiva, y a otros beneficios sociales, como el pago de licencias médicas y de licencias por maternidad y paternidad, tiempo de lactancia, y cuidado de niños, niñas y personas mayores, entre otras. Esto será fundamental para promover la reinserción laboral de estas mujeres y para reducir la exposición en las actividades turísticas en que ellas trabajan. Es por ello que las políticas de apoyo al salario mínimo, y el reconocimiento del trabajo no remunerado y los aportes al cuidado de las personas que son dependientes por su edad o por sus condiciones o capacidades, así como otros beneficios asociados al trabajo en las mipymes, podrían contribuir a que la inserción laboral tuviera lugar a un ritmo que respondiera a las necesidades de apertura del sector.

También es importante reconocer los efectos que la revolución digital tiene en el turismo. Esto incide en la forma de funcionar de las empresas, y en el modo de relacionarse con los turistas y gestionar los destinos turísticos. Es recomendable crear capacidades y fomentar la profesionalización del sector como medida de resiliencia socioeconómica. Entre las capacidades que se deben promover se encuentran las siguientes: el conocimiento sobre la industria turística, las tendencias, el perfil de los visitantes, los mercados, la gestión del inventario, la distribución del producto turístico, la promoción de este, el impacto en el medio ambiente y el cambio climático, y otros temas que permitan a los empresarios y empresarias innovar; la capacidad para gestionar las empresas, las finanzas y el personal, y las habilidades blandas e interpersonales necesarias en lo que atañe a la hospitalidad. Finalmente, se requieren habilidades digitales que faciliten la comunicación con los clientes y el funcionamiento de la empresa. Este tema es importante para promover la relación de las empresas con sus visitantes y la venta directa, no solo para mejorar la calidez de la experiencia digital, sino para maximizar las estrategias empresariales de distribución.

Por otra parte, también se debe considerar la posibilidad de formular planes destinados a fomentar la cultura turística en comunidades que antes se dedicaban a otras actividades productivas, o a reconvertir negocios o volver a capacitar a los trabajadores cuando haya más potencial de éxito en otros sectores. Esto último podría ser pertinente, por ejemplo, en el caso de que la pandemia haya hecho que los productos turísticos de esos negocios sean poco competitivos. Lo recomendable es que dichos planes brinden a los habitantes la oportunidad no solo de acceder a un empleo y tener una vida digna, sino también de reconocer y valorizar su historia, su cultura y sus tradiciones, y de lograr la sostenibilidad con equidad e inclusión.

Es importante aprovechar los sellos de higiene y otras certificaciones que brinden tranquilidad a los visitantes. Sin embargo, también debe considerarse el peso financiero que la implementación de estas medidas pueda tener en el sector de las mipymes, donde se dispone de pocos ingresos para estas inversiones, a pesar de que se reconoce su importancia para la reapertura segura. De igual forma, las medidas deben diseñarse tratando de minimizar las fricciones que su proceso y aplicación puedan generar.

Comunicar la información es primordial, sobre todo en momentos de crisis. Es importante que el gobierno establezca mecanismos de comunicación continua, oportuna y por canales a los que toda la población pueda acceder. Respecto de la pandemia ha surgido información incompleta o falsa. Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos para brindar información sobre las medidas de apoyo, los requisitos, y otros deberes y derechos de los empresarios, las empresarias y los turistas. Esto brinda certidumbre

sobre los requisitos de viaje y las reglas en el destino, lo que promueve la confianza que se necesita para la reactivación. Sería recomendable elaborar una estrategia de apertura y cierre, con indicadores claros sobre el pasaje de una fase a otra, por industria turística o región.

La pandemia ha llevado a que se aplicaran medidas que han restringido la movilidad de las personas, como el cierre temporal de las fronteras aéreas y el requisito de que los turistas internacionales se hicieran pruebas diagnósticas de COVID-19, como las de PCR o antígenos, para ingresar al país, y que los turistas nacionales se las hicieran para transitar de una región a otra. La naturaleza del sector lleva a que sea necesario que haya certidumbre para que, del lado de la demanda, se puedan planear viajes y, del lado de la oferta, se puedan preparar instalaciones y acciones. Por ese motivo se recomienda revisar los requisitos a medida que la evolución de la pandemia lo permita y aplicar medidas que tengan un horizonte temporal a mediano y largo plazo⁵⁴. Estos paquetes de medidas de mitigación exigen que las diferentes instituciones del sector público se coordinen entre sí y con el sector privado para priorizar las medidas de acuerdo con su grado de efectividad y horizonte temporal. Es recomendable que las medidas de apoyo a la reactivación del turismo sean congruentes con las acciones mundiales y regionales, pues esto propiciaría una recuperación más rápida y fortalecida del sector. También se recomienda que en ellas se tenga en cuenta el enfoque de género, de derechos humanos y de interculturalidad, a fin de garantizar que haya medidas o respuestas diferenciadas para atender las necesidades de cada grupo.

En este sentido debe reconocerse que los distintos ritmos de vacunación también afectan la apertura ordenada y revisada del turismo. El alto nivel de vacunación que hay en los países desarrollados produce confianza en estos viajeros, que visitan países en desarrollo donde el nivel de vacunación es menor. Además, dada la crisis y el descontento, hay apuro por reabrir. Sin embargo, es necesario determinar cuáles son las capacidades institucionales y sanitarias del país, para reabrir y guiar la reapertura con una visión de largo plazo y sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la coordinación internacional, aunque este fue un evento mundial, no se le dio una respuesta coordinada en todo el mundo. Esto afectó sobre todo al sector del turismo, porque los requisitos y protocolos de cada país eran distintos. Es importante que se hagan esfuerzos para que, si en el futuro se vuelve a presentar un evento de esta escala, los requisitos y protocolos sean homogéneos. La OMT u otros organismos internacionales, como el BID, podrían coordinar la labor para lograr este objetivo. Lo mismo podría hacer la ATP, promoviendo reuniones con sus pares, primero de Centroamérica y luego de toda la región, y planteando la necesidad de que los requisitos sean homogéneos. Esto es crucial para un centro turístico como Panamá. En esta línea también es recomendable fortalecer la comunicación y la cooperación Sur-Sur con Colombia y Costa Rica. Estos países son importantes no solo porque son una gran fuente de turistas, sino porque su ritmo de vacunación y el manejo que en ellos se haga de la pandemia podrían afectar a Panamá. Además, con ellos hay posibilidades de fomentar el turismo binacional, como ya ocurre en Bocas del Toro, lo que se podría fortalecer mediante la acción conjunta. Asimismo, tanto en Colombia como en Costa Rica hay una institucionalidad fuerte y una marca país de las que en Panamá se podrían extraer lecciones que contribuyeran a la diversificación turística y a la transición hacia un modelo sostenible.

Las medidas de cierre han tenido un costo económico y social elevado en el sector turístico y otros sectores. Es recomendable que la decisión de aplicar esas medidas se tome teniendo en cuenta la visión holística del sector y sopesando distintos criterios. También se recomienda que en ella participen los ministros de las áreas clave o el personal que ellos deleguen. Una vez superada esta pandemia es deseable que se diseñen tecnologías de trazabilidad inteligente, entre otras, para evitar futuros cierres si se presentan otros eventos de este tipo. El sector del turismo y el sector empresarial en general deben apoyar la labor que se haga en esa dirección.

⁵⁴ Un ejemplo de estas medidas es la implementación del Certificado Digital de Vacunación, que permite ingresar a Panamá y eximirse de la cuarentena de tres días a quienes cuenten con el esquema completo de vacunación, se hayan dado la última dosis hace 14 días o más, y tengan una prueba negativa de COVID-19 que se haya realizado en el transcurso de las 48 horas previas.

En lo que respecta a los desastres de origen natural, es recomendable que cada instalación turística cuente con un plan de contingencia ante los distintos tipos de amenazas presentes en la zona. En ese plan se deben establecer medidas que permitan mitigar el daño a las instalaciones y resguardar al personal. Además, en las instalaciones debe haber planes de evacuación diseñados, no solo para el personal, sino también para los turistas que se encuentren en ellas. La preparación también implica evaluar las instalaciones de forma periódica a los efectos de determinar los riesgos estructurales que pueda haber y el mantenimiento que se debe llevar a cabo. Respecto de la infraestructura turística pública y la infraestructura de las áreas protegidas también debe haber planes de revisión y mantenimiento, y planes de contingencia para los trabajadores y los visitantes. Como ya se ha mencionado, sería deseable que el sector privado (que en promedio soporta el 80% del costo de los desastres), también cuente con estos planes.

La duración de la pandemia de COVID-19 hace que sea necesario atender de forma especial la gestión de la crisis. El turismo ha sido uno de los sectores más afectados por la pandemia, debido a las restricciones de la movilidad y a la contracción económica mundial. Ante esta situación, la subsistencia de las empresas de toda la cadena de valor, especialmente de las mipymes, se ve amenazada, así como el empleo que ellas generan. Algunas acciones que permitirían incentivar la retención de los puestos de trabajo son los fondos de apoyo y las exenciones o la reducción temporal de algunos impuestos, el apoyo a los cuentapropistas afectados por la pandemia, la flexibilización de los trámites administrativos, la operacionalización de los fondos o la banca para el desarrollo, y la creación de mecanismos de protección ante la pérdida de empleo de grupos vulnerables, así como todas las medidas legales o institucionales dirigidas a apoyar la creación de demanda e ingresos.

Es recomendable que se organicen foros de diálogo para conversar sobre la reactivación económica y el apoyo a la subsistencia de las empresas, y que en esos foros participen los actores públicos que incidan en los asuntos que se traten, así como representantes del sector privado, para que se puedan conocer sus necesidades. El diálogo entre estos actores permitirá formular propuestas necesarias y acordes con las necesidades detectadas que se puedan implementar con eficacia y permitan lograr el impacto deseado. Esta práctica también permitirá coordinar acciones con la asistencia técnica y financiera de organismos internacionales en beneficio del sector turístico del país.

Asimismo, dado que el turismo implica que las personas se trasladen, es recomendable revisar la normativa que incide en el proceso de traslado. Antes de la pandemia, los trámites y permisos migratorios, la disponibilidad y seguridad del transporte, y la resiliencia de estos sistemas ante los desastres eran prioritarios, sobre todo debido a las restricciones que los visitantes enfrentaban y a la interrupción del acceso a las comunidades turísticas. Es recomendable aprovechar este momento para examinar y actualizar los procesos migratorios y para incorporar mecanismos innovadores que permitan, por ejemplo, atraer nómadas digitales nacionales e internacionales⁵⁵.

⁵⁵ Otro ejemplo de un mecanismo innovador es la aplicación móvil IATA Travel Pass, diseñada para que los pasajeros cuenten con la información más actualizada sobre los requisitos sanitarios de entrada a un país. Esta aplicación está disponible desde el 24 de mayo de 2021.

Bibliografía

- Arjona, R. (ed.) (2021), "COVID-19 en trabajadores de la salud, República de Panamá: Marzo de 2020-febrero 2021", *Informe Epidemiológico*, N° 3, Departamento Nacional de Epidemiología [en línea] https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/informe_epidemiologico_no.3_-_trabajadores_de_la_salud_22-3-2021_ra_o.pdf.
- Banco Mundial (s.f.a), "PIB (US\$ a precios actuales) – Panamá", Datos [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PA>.
- _____(s.f.b), "Travel and tourism direct contribution to employment" [en línea] https://tcdata360.worldbank.org/indicadores/tot.direct.emp?country=BRA&indicator=24644&countries=PAN&viz=line_chart&years=1995,2028.
- Camacho, M. y G. Perez-Quiros (2010), "Introducing the euro-sting: Short term indicator of euro area growth", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 25, N° 4.
- Casa Esperanza/UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), "Estudio sobre la percepción de la explotación sexual infantil en áreas de incidencia turística", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2021b), "Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/162), Santiago.
- _____(2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2014), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- _____(2010), *Evaluación de la epidemia de dengue en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2009* (LC/W.282), Santiago.
- Gobierno de México/CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2010), *Evaluación preliminar del impacto en México de la influenza AH1N1* (LC/ MEX/L.958).
- Gómez García, O. (2021), "Competitividad turística de Panamá post-pandemia", inédito.
- _____(2018), "Nota sectorial del BID para el sector turismo", inédito.
- _____(s.f.), "Nota turismo Panamá", inédito.
- Gómez García, O. y otros (2021), "Imagining a post-COVID tourism recovery", *Caribbean Quarterly Bulletin*, vol. 10, N° 1, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez García, O. y D. Arévalo (2020), "Nota sectorial del turismo", documento presentado en el XII Foro Nacional de Competitividad, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Google (2022), Informes de movilidad local sobre el COVID-19 [en línea] <https://www.google.com/covid19/mobility/> [fecha de consulta: 10 de julio de 2021].
- Hale, T. y otros (2021), "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)", *Nature Human Behaviour*, vol. 5.
- Johns Hopkins University & Medicine (2022), "Vaccination rollout across the United States", Coronavirus Resource Center [en línea] <https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/us-states>.
- Mariano, R. y Murasawa (2003), "A new coincident index of business cycles based on monthly and quarterly series", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18, N° 4.
- Mathieu, E. y otros (2021), "A global database of COVID-19 vaccinations", *Nature Human Behaviour*, vol. 5.
- Ministerio de Salud (2020), *Bitácora del evento pandémico COVID-19: año 2020* en línea] https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/general/bitacora_covid19_-_2020.doc.pdf.
- Naciones Unidas (s.f.), "Plan Panamá Solidario" [en línea] <https://sdgs.un.org/partnerships/plan-panama-solidario>.
- Naciones Unidas/Comisión Europea/Banco Mundial/OCDE/FMI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Fondo Monetario Internacional) (2008), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.
- Naciones Unidas/Comisión Europea/OMT/OCDE (Organización Mundial del Turismo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), "Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008", *Estudios de Métodos*, serie F, N° 80/Rev.1 (ST/ESA/STAT/SER.F/80/Rev.1), Luxemburgo/Madrid/Nueva York/París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), "Securing rights, creating jobs and ensuring sustainability: A cooperative way for empowering indigenous peoples", *Cooperatives and the World of Work*, N° 5, Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_496599.pdf.
- _____(2005), *Health Micro-Insurance Schemes: Feasibility Study Guide. Volume 1: Procedure*, Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/instructionalmaterial/wcms_secsec_143.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (s.f.), WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard [en línea] <https://covid19.who.int/>.
- OMT (Organización Mundial del Turismo) (s.f.), Country Profile – Inbound Tourism [en línea] <https://www.unwto.org/tourism-data/country-profile-inbound-tourism>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2022), *Reporte de Situación COVID-19 Panamá*, N° 75, marzo.
- _____(2021a), *Informe de situación COVID-19 OPS/OMS Panamá*, N° 46, 26 de enero.
- _____(2021b), *Informe de situación COVID-19 OPS/OMS Panamá*, N° 48, 23 de febrero.
- _____(2021c), *Informe de situación COVID-19 OPS/OMS Panamá*, N° 59, 27 de julio.
- _____(2021d), "Panamá: coordinación intersectorial e integral para enfrentarse a la pandemia y proteger la salud con equidad" [en línea] <https://www.paho.org/es/documentos/estudio-caso-covid-19-panama-coordinacion-intersectorial-e-integral-para-enfrentarse>.
- _____(2020a), *Informe de situación COVID-19 OPS/OMS Panamá*, N° 43, 15 de diciembre.
- _____(2020b), *Informe de situación COVID-19 OPS/OMS Panamá*, N° 44, 29 de diciembre.
- Osti, L. y C. R. Nava (2020), "Loyal: to what extent? A shift in destination preference due to the COVID-19 pandemic", *Annals of Tourism Research Empirical Insights*, vol. 1, N° 1.
- Panamá (s.f.), *Medidas tomadas por Panamá para abordar la pandemia COVID-19* [en línea] <http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42295TMEDIDASPANAMA.pdf>.
- Panamá, Ministerio de Salud/Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud/Caja de Seguro Social (2020), *Plan de acción ante un brote o epidemia de COVID-19 en el territorio nacional* [en línea] https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/plan_operativo_para_la_contencion_del_covid-19_v12.pdf.
- Pichel, D. (2021), "Depuran la lista de beneficiarios de Panamá Solidario", *La Prensa*, 8 de mayo [en línea] <https://www.prensa.com/impresia/panorama/depuran-la-lista-de-beneficiarios-de-panama-solidario/>.
- Ritchie, H. y otros (2020), "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", *Our World in Data* [en línea] <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Rodríguez, Y. (s.f.), "MiCultura sigue comprometida con el programa Plan Panamá Solidario", Ministerio de Cultura [en línea] <https://micultura.gob.pa/micultura-sigue-comprometida-con-el-programa-plan-panama-solidario/>.
- Stock, J. y M. W. Watson (1991), "A probability model of the coincident economic indicators", *Leading Economic Indicators: New Approaches and Forecasting Records*, K. Lahiri y G. H. Moore (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Anexos

Anexo A1

Cuadro A1
Panamá: medidas de movilidad interna aplicadas a nivel nacional durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a abril de 2021

Fecha	Decreto/resolución/comunicado	Medida
Marzo de 2020		
13 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 472	Se decreta el estado de emergencia en todo el país. Se suspenden temporalmente todo tipo de actividades, actos y eventos cuya organización conlleve la aglomeración de personas.
15 de marzo	Comunicado núm. 9	Se prohíbe el acceso a las playas, ríos, piscinas y balnearios públicos.
16 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 489	Se decreta el cierre temporal de los locales o lugares deportivos y de esparcimiento o recreación.
17 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 490	Se decreta el toque de queda en todo el territorio nacional (de 21.00 h a 5.00 h).
19 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 499	Se declaran zonas epidémicas sujetas a control sanitario las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón.
23 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 505	Se amplía el toque de queda del Decreto Ejecutivo núm. 490, que pasa a ser de 17.00 h a 5.00 h.
24 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 507	Se decreta la cuarentena nacional obligatoria desde las 5.01 h del 25 de marzo de 2020.
30 de marzo	Resolución núm. 360	Se adoptan medidas de movilidad ciudadana, con horarios basados en el número de documento de identidad y el sexo.
Mayo de 2020		
29 de mayo	Decreto Ejecutivo núm. 644	Se establece el toque de queda en todo el territorio nacional, todos los días de 19.00 h a 5.00 h a partir del 1 de junio.
Agosto de 2020		
25 de agosto	Comunicado núm. 183	A partir del 14 de septiembre se levantan las restricciones a la movilidad por sexo y los cercos sanitarios. Se mantienen los puestos de control autorizados por el Ministerio de Seguridad. El toque de queda pasa a ser de 23.00 h a 5.00 h, de lunes a sábado. Los domingos se establece la cuarentena total.
Septiembre de 2020		
11 de septiembre	Decreto Ejecutivo núm. 1078	Se decreta el toque de queda de 23.00 h a 5.00 h de lunes a sábado, a partir del 14 de septiembre. Se elimina la restricción de movilidad en todo el territorio nacional sobre la base del sexo y el documento de identidad; se eliminan los salvoconductos, con excepción de los validados por el Ministerio de Comercio e Industria.
Octubre de 2020		
21 de octubre	Comunicado núm. 239	A partir del 24 de octubre se levanta la cuarentena total vigente, en especial la de los días domingos, en todo el país ^a .
Noviembre de 2020		
10 de noviembre	Comunicado núm. 260	Se establece el toque de queda diario de 19.00 h a 5.00 h a partir del miércoles 11 de noviembre. Además, se declara la cuarentena total a partir del domingo 15 de noviembre. Se suspende cualquier tipo de reunión de más de diez personas, y se suspenden las visitas a las playas, los ríos y los balnearios.
Diciembre de 2020		
15 de diciembre	Comunicado núm. 295	Se establece la cuarentena total desde el viernes 25 de diciembre a las 19.00 h hasta el lunes 28 de diciembre a las 5.00 h, y desde el viernes 1 de enero a las 19.00 h hasta el lunes 4 de enero a las 5.00 h.

Cuadro A1 (conclusión)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Enero de 2021		
2 de enero	Comunicado núm. 312	Se establece que las personas que se movilicen a lugares o áreas del territorio nacional que presenten bajos índices de contagio estarán sujetas a la toma de muestras que permitan obtener un diagnóstico de COVID-19.
8 de enero	Comunicado núm. 318	Se inicia la cuarentena total en todo el país, que culminará el lunes 11 de enero a las 5.00 h.
13 de enero	Decreto Ejecutivo núm. 62	Se establece el toque de queda a partir del jueves 14 de enero de 2021 en todo el territorio nacional, de lunes a domingo de 21.00 h. a 4.00 h (con excepción de algunas provincias).
30 de enero	Comunicado núm. 340	Se anuncia la suspensión de los carnavales de 2021: el sábado 13 y el domingo 14 de febrero serán de cuarentena total.
Febrero de 2021		
11 de febrero	Comunicado núm. 352	Se establece el toque de queda de 22.00 h a 4.00 h a partir del lunes 15 de febrero.
Marzo de 2021		
30 de marzo	Comunicado núm. 399	Se establece que, a partir del lunes 5 de abril, el toque de queda nacional pasará a ser de 23.00 h a 4.00 h, y el horario para asistir a ríos, playas y balnearios, de 6.00 h a 18.00 h.
Abril de 2021		
19 de abril	Comunicado núm. 419	Se establece el toque de queda nacional desde 0.00 h a las 4.00 h.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud.

Nota: En abril de 2020 se declaró que habría cuarentena total el sábado 11 y el domingo 12, 25 y 26. En mayo de 2020 se declaró la cuarentena total el fin de semana del 2 y el 3. En junio de 2020 se mantuvo el toque de queda indicado, así como la cuarentena total los domingos.

^a Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) [en línea] <https://help.unhcr.org/panama/covid-19-2/avisos-importantes/>.

Anexo A2

Cuadro A2
Panamá: medidas de movilidad externa aplicadas en las fronteras durante la pandemia de COVID-19, marzo de 2020 a mayo de 2021

Fecha	Decreto/resolución/comunicado	Medida
Marzo de 2020		
13 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 472	Se decreta el estado de emergencia en todo el país. Se suspenden temporalmente los embarques y desembarques de cruceros, así como las visitas oficiales a Panamá y de Panamá a otros países.
14 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 241	Se suspenden por 30 días los vuelos comerciales provenientes de Europa y Asia, y los que parten del territorio nacional hacia esos destinos.
16 de marzo	Resolución núm. 5.893	Solo se permite ingresar al territorio nacional a las personas nacionales y extranjeros residentes.
19 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 244	Se suspenden temporalmente todos los vuelos internacionales a partir de las 23.59 h del 22 de marzo de 2020 ^a .
28 de marzo	Comunicado núm. 32	Se impide transitar por el canal de Panamá a las embarcaciones que no cumplan las medidas sanitarias.
Julio de 2020		
15 de julio	Comunicado núm. 141	Se trabaja para mantener en funcionamiento el minicentro humanitario del Aeropuerto Internacional de Tocumen, a fin de que se puedan realizar vuelos humanitarios desde y hacia otros países, y de que los panameños que están en el extranjero puedan regresar. No se permite realizar vuelos de turismo.
Agosto de 2020		
13 de agosto	Resolución núm. 766	Se establecen requisitos (prueba de PCR, declaración jurada y otros) para todas las personas que ingresen al territorio y se enumeran las condiciones para las excepciones a cumplir dichas disposiciones.
25 de agosto	Comunicado núm. 183	Se establece que a partir del 12 de octubre se autorizarán la aviación internacional, las actividades del sector del turismo y el transporte no esencial (recreativo y turístico).
Diciembre de 2020		
13 de diciembre	Comunicado de la Autoridad Aeronáutica Civil	Se suspenden los vuelos procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.
Enero de 2021		
8 de enero	Decreto Ejecutivo núm. 61	Se establecen medidas sanitarias que se aplican a las personas nacionales, residentes o extranjeras que ingresen al país por vía aérea, marítima o terrestre. Se obliga a presentar una prueba de diagnóstico de COVID-19 que haya dado negativo y que se haya expedido con una antelación máxima de 48 horas.
Marzo de 2021		
29 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 260	Se establece que, a partir de las 00.01 h del 31 de marzo, toda persona que ingrese a Panamá desde cualquier país de América del Sur, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, deberá traer una prueba de COVID-19 que haya dado negativo y haya sido realizada como máximo 48 horas antes de la llegada al país. Se establece asimismo que, a continuación, la persona deberá hacerse otra prueba de COVID-19 obligatoria, y que el costo de esta correrá por su cuenta.

Cuadro A2 (conclusión)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Abril de 2021		
16 de abril	Decreto Ejecutivo núm. 486	Se modifica el Decreto Ejecutivo núm. 260 del 29 de marzo de 2021, y se indica que la medida que se establece en él se aplicará a toda persona proveniente de América del Sur que haya permanecido o transitado por esa región durante los últimos quince días. Además, se indica que, si el resultado de la prueba realizada al ingresar al país es negativo, el aislamiento será por tres días.
19 de abril	Comunicado núm. 419	Se establece que en el Aeropuerto de Tocumen los viajeros de América del Sur deberán hacerse la prueba molecular de COVID-19, y que esta tendrá un costo de 85,00 balboas que el pasajero deberá pagar. Esta prueba es más específica. También se reduce de cinco a tres días el período de aislamiento de estos viajeros.
29 de abril	Decreto Ejecutivo núm. 589	Se decreta que, a partir de las 00.01 h del lunes 3 de mayo, las personas que provengan del Reino Unido, Sudáfrica, la India o América del Sur, hayan permanecido en esas zonas o transitado por ellas deberán traer una prueba de PCR o antígenos negativa realizada como máximo 48 horas antes de su llegada a Panamá. Esta medida se aplica a las personas que ingresen por medios privados o comerciales, y por vía aérea, terrestre o marítima. Al llegar a territorio nacional, esas personas deberán sufragar el costo de una segunda prueba previo al registro en Migración. Se establece que, si el resultado de la prueba es negativo y la persona es nacional o residente en el país, dicha persona deberá cumplir un período de aislamiento de tres días en su domicilio; si no es nacional ni residente, deberá cumplir ese período en un hotel de vigilancia de viajeros, y el costo correrá por su cuenta.
20 de abril	Comunicado núm. 420	Se anuncia que Panamá se convierte en el primer país en utilizar la aplicación móvil IATA Travel Pass, que está diseñada para que los pasajeros cuenten con la información más actualizada sobre los requisitos sanitarios de entrada a un país.
Mayo de 2021		
18 de mayo	Comunicado núm. 448	Se anuncia que, a partir del 24 de mayo, las personas que deseen ingresar al país, posean su certificado digital de vacunación con esquema completo, se hayan dado la última dosis hace por lo menos 14 días y tengan cargada una prueba negativa realizada en el transcurso de las últimas 48 horas en el IATA Travel Pass no tendrán que realizarse ninguna prueba en el aeropuerto para ingresar al país.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud.

^a Esta medida fue prorrogada cada 30 días por la Autoridad Aeronáutica Civil de Panamá.

Anexo A3

Cuadro A3
Panamá: medidas que afectaron el comercio durante la pandemia de COVID-19,
marzo de 2020 a julio de 2021

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Marzo de 2020		
13 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 472	Se decreta el estado de emergencia en todo el país. Se suspenden temporalmente todo tipo de actividades, actos y eventos cuya organización conlleve la aglomeración de personas. Se suspenden temporalmente los embarques y desembarques de cruceros.
16 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 489	Se decreta el cierre temporal de los locales o lugares deportivos y de esparcimiento o recreación.
19 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 500	Se decreta el cierre temporal de los establecimientos comerciales y las empresas; se contemplan algunas excepciones.
24 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 507	Se prohíben la distribución, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional.
Mayo de 2020		
1 de mayo	Decreto Ejecutivo núm. 145	Se decreta que, por el tiempo que dure el estado de emergencia nacional debido al COVID-19, se suspenden todos los trámites de los procesos de lanzamiento y desalojo de bienes inmuebles destinados al uso habitacional, los establecimientos comerciales, el uso profesional, y las actividades industriales y docentes, sin importar cuál sea el canon de arrendamiento.
8 de mayo	Decreto Ejecutivo núm. 612	Se prohíben la distribución, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en los lugares en que se esté aplicando un cerco sanitario; esas actividades se permiten en el resto del país de conformidad con determinadas restricciones.
Junio de 2020		
18 de junio	Decreto Ejecutivo núm. 730	Se modifican las restricciones y los parámetros que se aplican a la venta de bebidas alcohólicas, y se extiende la vigencia del Decreto Ejecutivo núm. 612 del 8 de mayo.
19 de junio	Comunicado núm. 116	Se anuncia que se va a trabajar con la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura para reforzar la trazabilidad y la detección de los casos de COVID-19 en el sector empresarial a fin de brindar una atención oportuna.
Agosto de 2020		
11 de agosto	Comunicado núm. 169	Se anuncia la reapertura de algunas actividades económicas a partir del lunes 17 de agosto en todo el territorio nacional. Entre esas actividades se encuentra el comercio al por menor por vía electrónica en que los productos se entregan a domicilio o se retiran en el establecimiento, ya sea en la puerta o en el estacionamiento, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad y los protocolos sanitarios, y no se produzcan aglomeraciones. Está prohibido que los clientes ingresen a los locales. También se indica que las barberías o salones de belleza podrán reabrir para atender con cita previa y sin exceder un 50% de la capacidad del establecimiento.
18 de agosto	Comunicado núm. 176	Se anuncia que a partir del 24 de agosto se vuelven a abrir las empresas dedicadas al comercio al por mayor y las distribuidoras de productos no alimenticios (ropas, textiles, cosméticos y otros similares).
25 de agosto	Comunicado núm. 183	Se anuncia que a partir del 7 de septiembre se permite la reapertura del Área Económica Especial Panamá Pacífico, la Zona Libre de Colón y las zonas francas. A partir del 28 de septiembre se autorizaría la reapertura de restaurantes y fondas (servicio presencial), el comercio al por menor (presencial) y los servicios profesionales.

Cuadro A3 (conclusión)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Octubre de 2020		
11 de octubre	Comunicado núm. 230	Se anuncia que, a partir del lunes 12 de octubre, se reactivan los hoteles, moteles, hostales rurales, sitios de hospedaje y servicios complementarios (con excepción de las actividades en la playa). Se reactivan las actividades turísticas y el transporte no esencial (recreativo y de turismo), lo que incluye las operaciones del Aeropuerto Internacional de Tocumen. También retoman sus actividades las industrias creativas y culturales: podrán reabrir los teatros, los cines, los museos, las galerías y los sitios turísticos de estructura cerrada (al 50% de su capacidad), y estos podrán funcionar todos los días con excepción de los horarios de toque de queda y cuarentena total.
20 de octubre	Comunicado núm. 239	Se autoriza desde el 24 de octubre la reactivación, operación y movilización de actividades a las playas y los ríos de 6.00 h a 16.00 h.
23 de octubre	Comunicado núm. 242	Se autoriza el consumo de bebidas alcohólicas solo en locales.
Diciembre de 2020		
18 de diciembre	Comunicado núm. 297	Se establece que, como parte de las medidas especiales aplicadas a las festividades navideñas, los hombres y las mujeres podrán ingresar a los locales comerciales en días alternados.
Enero de 2021		
19 de enero	Comunicado núm. 329	Se anuncia la próxima reapertura de los restaurantes que habiliten zonas al aire libre para la atención del público.
30 de enero	Comunicado núm. 340	Se anuncia la suspensión de los carnavales de 2021: el sábado 13 y el domingo 14 de febrero serán días de cuarentena total.
Febrero de 2021		
2 de febrero	Comunicado núm. 343	Se anuncia que a partir del lunes 8 de febrero los restaurantes podrán reabrir sus puertas. Se establece que la hora de cierre será a las 19.30 h y que se mantendrá el servicio de entrega a domicilio. Se levanta la restricción por sexo en los establecimientos comerciales, pero en ellos se deberá respetar el aforo (50% de la capacidad del local).
19 de febrero	Comunicado núm. 360	Se anuncia que a partir del 6 de marzo los cines podrán reabrir sus puertas respetando las medidas de bioseguridad y con un aforo del 50%.
Marzo de 2021		
2 de marzo	Comunicado núm. 371	Se anuncia que, a partir del 6 de marzo, los comercios como los bares, las cantinas y las discotecas podrán vender sus productos solo si están sellados y mediante entrega a domicilio.
Abril de 2021		
13 de abril	Comunicado núm. 413	Se anuncia que los negocios que lo estimen conveniente podrán abrir hasta las 23.00 h.
19 de abril	Comunicado núm. 419	Se anuncia que a partir del 19 de abril quedará permitida la asistencia del público a las actividades deportivas al aire libre, con un aforo del 25% y sin venta de licor.
27 de abril	Comunicado núm. 427	Se anuncia que a partir del 3 de mayo se permitirá que los grupos musicales u orquestas conformados por hasta seis miembros se presenten con el objetivo de amenizar lugares como restaurantes y bares al aire libre. Las actividades bailables no estarán permitidas y el aforo establecido será del 25%.
Mayo de 2021		
4 de mayo	Comunicado núm. 434	Se anuncia que a partir del lunes 10 de mayo se podrán realizar reuniones, seminarios, foros, congresos, convenciones, exposiciones y capacitaciones, con un aforo de hasta el 25% de la capacidad del local donde se lleven a cabo. Estas actividades estarán permitidas en las provincias que tengan una positividad semanal del 5% como máximo, según se indique en el informe epidemiológico de la semana.
Julio de 2021		
29 de junio	Comunicado núm. 490	Se anuncia que a partir del lunes 5 de julio el servicio de entrega a domicilio se extiende hasta la 23.00 h en todo el país.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud.

Anexo A4

Cuadro A4
Panamá: medidas de movilidad interna aplicadas en las provincias durante la pandemia de COVID-19,
marzo de 2020 a julio de 2021

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Marzo de 2020		
19 de marzo	Decreto Ejecutivo núm. 499	Se declaran zonas epidémicas sujetas a control sanitario las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón.
Mayo de 2020		
29 de mayo	Comunicado núm. 95	Se anuncia que se implementará un cerco sanitario en el sector de Victoriano Lorenzo, en Caimitillo de Panamá Norte.
Junio de 2020		
3 de junio 4 de junio	Resolución núm. 486 Comunicado núm. 101	Se declara el establecimiento de un cerco sanitario en el distrito de Chiriquí Grande, al igual que en las comunidades del Pantanal y Finca 01 en Changuinola y en la Barriada La Solución, distrito de Bocas del Toro.
5 de junio	Resolución núm. 491	Se restringe la movilidad de las personas en las provincias de Panamá y Panamá Oeste a partir de las 17.00 h. del sábado 6 de junio hasta las 5.00 h del lunes 8 de junio. Durante ese período no se puede circular salvo que se cuente con un salvoconducto para desempeñar alguna actividad laboral exceptuada.
6 de junio	Comunicado núm. 103	Se anuncia que desde el lunes 8 de junio se retornará a la medida de restricción de la movilidad por horarios de acuerdo al sexo y al número de cédula en las provincias de Panamá y Panamá Oeste. Se reitera que habrá toque de queda en esas provincias desde las 17.00 h del sábado 6 de junio hasta las 5.00 h del lunes 8 de junio.
11 de junio	Resolución núm. 509	Se declara el establecimiento de un cerco sanitario en la comunidad de Iber-Gun en el corregimiento de Cristóbal, distrito de Colón, provincia de Colón.
30 de junio	Comunicado núm. 127	Se modifica la Resolución núm. 492 del 6 de junio que restringe la movilidad ciudadana en las provincias de Panamá y Panamá Oeste. El toque de queda se extiende a los fines de semana de julio de 2020: en ambas provincias este regirá desde las 17.00 h de los sábados hasta las 5.00 h de los lunes.
Julio de 2020		
17 de julio	Decreto Ejecutivo núm. 869 Comunicado núm. 127	Se establece el toque de queda en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, de lunes a jueves desde las 19.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente, y los fines de semana desde el viernes a las 19.00 h hasta el lunes a las 5.00 h, a partir del 17 de julio.
21 de julio	Comunicado núm. 148	Se anuncian nuevas medidas de apertura en las provincias de Coclé, Herrera y Los Santos. Se indica que debe mantenerse el toque de queda de lunes a viernes, y la cuarentena total los sábados y domingos, medida que estará en vigencia a partir de ese fin de semana en Bocas del Toro, Colón y Chiriquí.
23 de julio	Decreto Ejecutivo núm. 873	Se establece el toque de queda en las provincias Bocas del Toro, Colón, y Chiriquí, de lunes a jueves desde las 19.00 h. hasta las 5.00 h del día siguiente, y los fines de semana desde el viernes a las 19.00 h. hasta el lunes a las 5.00 h a partir del 24 de julio.
Agosto de 2020		
21 de agosto	Resolución núm. 791	Se establece el toque de queda en las provincias de Panamá y Panamá Oeste de lunes a sábado desde las 19.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente a partir del lunes 24 de agosto. A partir del sábado 29 de agosto se establece el toque de queda los fines de semana, desde el sábado a las 19:01 h hasta el lunes a las 5.00 h.

Cuadro A4 (continuación)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
25 de agosto	Comunicado núm. 183	A partir del 14 de septiembre se levantan los cercos sanitarios existentes y se mantienen los puestos de control autorizados por el Ministerio de Seguridad Pública.
Octubre de 2020		
11 de octubre	Comunicado núm. 230	Se anuncia que en las provincias de Panamá y Panamá Oeste se mantiene el toque de queda de lunes a sábado, desde las 23.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente. Los domingos habrá cuarentena total.
Noviembre de 2020		
11 de noviembre	Comunicado núm. 261	Se recuerda a la población que solo se ha aplicado restricción de la movilidad en los distritos de Soná y San Francisco de la provincia de Veraguas. Allí se mantiene el toque de queda que rige de lunes a sábado desde las 19.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente. Los domingos hay cuarentena total (está prohibido salir durante las 24 horas), se prohíben las reuniones de más de diez personas, y se ordena el cierre de playas y balnearios.
Diciembre de 2020		
1 de diciembre	Comunicado núm. 281	Se anuncia que se impondrá un toque de queda diario en la provincia de Panamá Oeste a partir de las 21.00 h, con movilidad restringida en las calles internas de la provincia. Además, se dispone que la venta de licor solo se permitirá hasta las 19.00 h en esa provincia, y que después de esa hora tampoco se permitirá el despacho por medio de entrega a domicilio. Para garantizar la libre movilización de las personas que van de una provincia a otra, se mantendrá el paso abierto de la carretera Panamericana, pero se establecerán puestos de control.
7 de diciembre	Comunicado núm. 287	Se anuncia que a partir del 8 de diciembre de 2020 se establece un nuevo horario para el toque de queda que rige en la provincia de Panamá, a saber, de lunes a domingo desde las 21.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente. En ese horario queda prohibida la venta y el consumo de bebidas alcohólicas, y esa prohibición se aplica al servicio de entrega a domicilio.
15 de diciembre	Comunicado núm. 295	Se anuncia que, desde las 5.00 h del 23 de diciembre hasta las 5.00 h del 4 de enero, se establecerán puestos de control para hacer cumplir la restricción de la movilidad en La Pesa de La Chorrera, Divisa, La Villa, Chagres, Vigú y otros. A partir del 23 de diciembre se restringe la movilidad desde y hacia el interior del país para los residentes de Panamá y Panamá Oeste.
18 de diciembre	Comunicado núm. 297	Se anuncia que, para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas (véanse las medidas de movilidad interna aplicadas a nivel nacional), a partir del 23 de diciembre de 2020 y hasta el 4 de enero de 2021 se mantendrán funcionando cercos sanitarios en La Pesa de La Chorrera, Divisa, La Villa, Chagres y Vigú, entre otros sitios, y se mantendrá el cierre de las playas, los ríos y los balnearios.
18 de diciembre	Decreto Ejecutivo núm. 1686	Se establece que del 4 al 14 de enero de 2021 habrá cuarentena total y cerco sanitario en las provincias de Panamá y Panamá Oeste. También se establecen reglas de movilidad (por sexo y número de documento) para abastecerse de víveres, medicinas o combustible. La entrega a domicilio de alimentos y medicamentos podrá funcionar hasta las 22.00 h. Se establece cuarentena total el sábado 9 y el domingo 10 de enero de 2021. Se establece toque de queda desde las 20.00 h hasta las 5.00 h del día siguiente del lunes 4 de enero hasta el jueves 14 de enero de 2021. Luego de esa fecha se retorna al toque de queda establecido en el Decreto Ejecutivo núm. 1683 del 18 de diciembre de 2020. Para el resto del país se mantiene el toque de queda mencionado en ese decreto, que va de las 19.00 h. a las 5.00 h del día siguiente. Se definen puestos de control para hacer cumplir el cerco sanitario.

Cuadro A4 (continuación)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
Enero de 2021		
13 de enero	Decreto Ejecutivo núm. 62	Se establecen medidas sanitarias en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas. En las medidas se disponen toques de queda, cuarentena total sin movilidad los fines de semana, horario restringido para los comercios y movilidad por sexo. Se señala que esas disposiciones variarán según el comportamiento epidemiológico. Se establece una cuarentena total durante los fines de semana para las provincias de Coclé, Los Santos y Veraguas. En la provincia de Herrera, por su parte, se establece una cuarentena total desde el 15 de enero a las 21.00 h hasta el 1 de febrero a las 4.00 h.
19 de enero	Comunicado núm. 329	Se anuncia que en el distrito de Santa Fe de la provincia de Darién se aplicará una cuarentena total los fines de semana.
22 de enero	Comunicado núm. 332	Se anuncia que, desde el viernes 22 a las 21.00 h hasta el lunes 25 a las 4.00 h, habrá cuarentena total en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Veraguas, Los Santos, Coclé y el distrito de Santa Fe de Darién.
Febrero de 2021		
4 de febrero	Comunicado núm. 345	Se anuncia que se mantienen los cercos sanitarios en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, así como los puntos de control ya establecidos. En las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos, solo se podrá acceder a las playas, los ríos y los balnearios de lunes a viernes. Se reitera que quienes deseen concurrir a esos sitios deberán hacerlo en el horario de 6.00 h a 16.00 h.
11 de febrero de 2021	Comunicado núm. 352	Se anuncia que la tradicional peregrinación del Cristo de Atalaya en Veraguas está suspendida, ya que en esa provincia se ha establecido una cuarentena para el fin de semana del 20 y el 21 de febrero.
11 de febrero	Comunicado núm. 352	Se anuncia que el lunes 15 de febrero, los lavaderos de autos, las sastrerías, las zapaterías, y las industrias creativas y culturales (con excepción de los cines) de las provincias de Panamá y Panamá Oeste podrán volver a abrir sus puertas. En la provincia de Herrera, las salas de belleza y las barberías reabrirán las puertas al público de manera presencial. El horario en que se podrá concurrir a las playas, los ríos y los balnearios de las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Coclé, Los Santos y Herrera será de lunes a viernes, de 6.00 h a 17.00 h. En las provincias de Chiriquí, Colón, Comarcas, Darién y Bocas del Toro regirá el mismo horario, pero de lunes a domingo. El miércoles 17 de febrero a las 4.00 h se levantará el cerco sanitario ubicado en el distrito de Capira, y en su lugar se establecerá un puesto de control. La cuarentena total del sábado 13 y el domingo 14 de febrero es exclusivamente para las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Herrera, Veraguas, Los Santos y Coclé. Quedan excluidas de esa medida la provincia de Chiriquí, las comarcas, Colón, Darién (excepto el distrito de Santa Fe) y Bocas del Toro.
19 de febrero	Comunicado núm. 360	Se anuncia que a partir del 22 de febrero podrán reabrir sus puertas los gimnasios, las salas de masajes, los establecimientos de estética, los <i>spa</i> , las marinas y la pesca deportiva en Panamá y Panamá Oeste.
23 de febrero	Comunicado núm. 364	Se anuncia que el 6 de marzo se levantará la cuarentena total de los fines de semana en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas. Ese día, en Herrera se reactivarán las siguientes actividades: cines, gimnasios, salas de masajes, establecimientos de estética, <i>spas</i> , casinos, juegos de azar, marinas, pesca deportiva y canchas deportivas para uso recreativo. A partir del sábado 27 y el domingo 28 de febrero, el distrito de Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro, entrará en cuarentena total los fines de semana.

Cuadro A4 (continuación)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
26 de febrero	Decreto Ejecutivo núm. 112	Se establece un cerco sanitario en la comunidad de Tikantiki o Niadub de la Comarca Guna Yala a partir del 27 de febrero.
Marzo de 2021		
1 de marzo	Comunicado núm. 370	Se anuncia que, en la provincia de Herrera, el 1 de marzo reabren sus puertas para la atención al público los lavaderos de autos, las zapaterías, las sastrerías, las industrias creativas (menos los cines).
28 de marzo	Comunicado núm. 397	Se anuncia que a partir del lunes 29 de marzo se levantará el cerco sanitario que se mantiene en la comunidad de Tikantiki, corregimiento de Narganá.
Mayo de 2021		
14 de mayo	Decreto Ejecutivo núm. 769	Se establece que a partir del viernes 14 de mayo habrá toque de queda en las provincias de Veraguas y Chiriquí, de lunes a sábado, de 20.00 h a 4.00 h. Además, habrá una cuarentena total, sin jornada laboral ni movilidad, desde las 20.00 h de los sábados hasta las 4.00 h de los lunes. Las actividades comerciales podrán mantenerse abiertas de lunes a sábado hasta las 19.00 h, y en la entrega a domicilio se deberá cumplir el toque de queda de 22.00 h a 4.00 h del día siguiente.
18 de mayo	Comunicado núm. 448	Se anuncia que, a partir del viernes 21 de mayo, el toque de queda de Veraguas y Chiriquí comenzará a las 22.00 h y terminará a las 4.00 h del día siguiente. Los locales podrán tener sus puertas abiertas hasta las 21.00 h, y se mantendrá la cuarentena total de los domingos hasta el 23 de mayo. A partir del lunes 24 de mayo, en los distritos de Antón, Penonomé y La Pintada se establecerá un toque de queda desde las 22.00 h, hasta las 4.00 h del día siguiente, y los comercios deberán cerrar a las 21.00 h.
Junio de 2021		
4 de junio	Decreto Ejecutivo núm. 779	Se establece un cerco sanitario en la comunidad de Ailigandí, de la Comarca de Guna Yala, a partir del 4 de junio.
4 de junio	Decreto Ejecutivo núm. 780	Se establecen nuevas medidas de toque de queda para las provincias de Panamá (excepto los corregimientos de San Felipe, Toboga Cabecera, Otoque Occidente y Otoque Oriente), Chiriquí (excepto Remedios) y Veraguas (excepto Cañazas, Montijo, Calobre, Santa Fe y Río de Jesús). El toque de queda regirá a partir del 7 de junio, de 00.00 h a 4.00 h.
17 de junio	Decreto Ejecutivo núm. 782	Se establece que el distrito de Atalaya, provincia de Veraguas, seguirá una cuarentena total los domingos y un toque de queda que se prolongará todos los días desde las 22.00 h hasta las 4.00 h del día siguiente. Además, los comercios deberán cerrar a las 21.00 h. Se libera al distrito de Las Palmas de las medidas de restricción. Se establece que a partir del 20 de junio empezará a regir en el distrito de Aguadulce, provincia de Coclé, una cuarentena total los domingos, y se mantendrán las medidas de toque de queda de 22.00 h a 4.00 h, con cierre de los comercios a las 21.00 h. A partir del lunes 21 de junio habrá toque de queda desde las 22.00 h hasta las 4.00 h, y los comercios deberán cerrar a las 21.00 h, en los siguientes sitios: la provincia de Panamá Oeste, el corregimiento de Pacora de la región de Panamá Este, Panamá Norte, la provincia de Colón (solo el distrito Colón) y la provincia de Herrera (con excepción de los distritos Ocú y los Pozos). La provincia de Chiriquí continuará con la cuarentena total los domingos y el toque de queda de 22.00 a 4.00 h. Se levanta la medida de restricción en los distritos de Tolé y San Lorenzo. A partir del 18 de junio se establece un cerco sanitario y una cuarentena total de lunes a domingo en la comunidad de Armila, comarca de Guna Yala. El cerco y la cuarentena regirán por 14 días y el plazo se puede prorrogar.

Cuadro A4 (conclusión)

Fecha	Decreto/resolución/ comunicado	Medida
22 de junio	Comunicado núm. 483	<p>Se anuncia que desde el 27 de junio rige una cuarentena total los domingos en el distrito de Colón, provincia de Colón. Se mantendrá la medida de toque de queda de 22.00 h. a 4.00 h, y el cierre de los comercios a las 21.00 h en el resto de los distritos de la Costa Atlántica.</p> <p>En los distritos de Las Tablas, Macaracas y Los Santos de la provincia de Los Santos habrá cuarentena total los domingos. En el resto de los distritos se mantendrá la medida de toque de queda de 22.00 h a 4.00 h, y el cierre de los comercios a las 21.00 h. Se exceptúan los distritos de Pedasí y Pocrí, donde el toque de queda comenzará a las 00.00 h y finalizará a las 4.00 h. En el distrito de Chitré, provincia de Herrera, empezará a regir cuarentena total todos los domingos a partir del 27 de junio, y se mantendrá el toque de queda de 22.00 h. a 4.00 h.</p> <p>A partir del lunes 28 de junio se flexibiliza la medida de restricción (cuarentena los domingos) en los distritos de Remedios, Renacimiento, Gualaca, San Félix, Tolé y San Lorenzo, donde habrá toque de queda de 00.00 h a 4.00 h. Se mantiene la medida de toque de queda de 22.00 h a 4.00 h y el cierre de los comercios a las 21.00 h en los distritos de David, Bugaba, Dolega, Barú, Tierras Altas, Alanje, Boquete y Boquerón.</p> <p>En el distrito de San Francisco el toque de queda será de 00.00 h a 4.00 h. Los distritos de San Francisco, Montijo, Calobre, Santa Fe, Cañazas, Las Palmas, Río de Jesús y Mariato, tendrán toque de queda de 00.00 h a 4.00 h. Por otro lado, en los distritos de Santiago, Atalaya, Soná y La Mesa se mantendrán las restricciones establecidas en el Decreto núm. 780 del 4 de junio de 2021.</p>
29 de junio	Comunicado núm. 490	<p>Se anuncia que a partir del 4 de julio se establecerá cuarentena todos los domingos, con restricción laboral y de movilidad, en los distritos de Pesé (Herrera), La Chorrera (Panamá Oeste) y Penonomé (Coclé). Regirá un toque de queda desde las 22.00 h hasta las 4.00 h, y el cierre de los locales a las 21.00 h. En la provincia de Herrera quedarán exceptuadas de estas medidas los distritos de Ocú y Los Pozos, donde habrá toque de queda de 00.00 h a 4.00 h.</p>
Julio de 2021		
6 de julio	Comunicado núm. 497	<p>Se anuncia que a partir del lunes 12 de julio de 2021 se aplicará la medida de toque de queda de 22.00 h a 4.00 h, y de cierre de comercios a las 21.00 h, en los siguientes sitios: el distrito de Donoso en la provincia de Colón; el distrito de Gualaca en la provincia de Chiriquí; el distrito el Chepo en Panamá Este (se mantienen las mismas medidas en Pacora), y en las Tablas, provincia de Los Santos.</p> <p>En toda la provincia de Herrera, con excepción de la ciudad de Chitré, el toque de queda será desde las 20.00 h hasta las 4.00 h. En esa misma provincia, el cierre de los comercios será a las 21.00 h, y se mantendrá la cuarentena total los domingos en los distritos de Pesé y Chitré.</p> <p>En la provincia de Veraguas se mantendrán las mismas medidas.</p>
10 de julio	Comunicado núm. 501	<p>Se anuncia que toda persona que deba acudir a vacunarse contra el COVID-19 queda exceptuada de la medida de restricción de la movilidad en los distritos donde se implemente la cuarentena total los domingos.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud.

Anexo A5

A. Programas sociales implementados en Panamá durante la pandemia de COVID-19

1. Plan Panamá Solidario

El Plan Panamá Solidario se creó mediante el Decreto Ejecutivo núm. 400 del 27 de marzo de 2020⁵⁶. La administración de este programa era responsabilidad de una comisión interministerial presidida por el Ministerio de la Presidencia, y se contó con un presupuesto inicial de 50 millones de dólares. El objetivo de este programa era atender las necesidades básicas de la población más vulnerable que resultó afectada económicamente durante la pandemia. Para ello se entregaba un vale digital, bonos físicos y bolsas de alimentos (en que se priorizaba la compra a productores locales). Los vales y los bonos permitían a las familias adquirir productos básicos (alimentos, artículos de higiene personal y medicamentos). A su vez, este programa les brindaba la posibilidad de que utilizaran su cédula como tarjeta de débito (Panamá, s.f.).

En el momento de su creación este programa estaba enfocado a los siguientes grupos: personas en situación de pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas que vivían en zonas de difícil acceso y personas dedicadas a actividades económicas por cuenta propia. Se exceptuaban los empleados públicos, los trabajadores asalariados activos, los jubilados y pensionados, y los contribuyentes cuya última declaración de renta fuera superior a 11.000,00 balboas.

Este plan ha sido revisado continuamente por las autoridades a medidas que se ha ido avanzando en la reactivación de las actividades económicas. Por ejemplo, en diciembre de 2020 se restringieron los cupos a las personas cuyos contratos siguieran suspendidos (a esa fecha el Ministerio de Trabajo indicaba que se habían reactivado el 52,8% de los contratos que se habían suspendido temporalmente al inicio de la pandemia (Pichel, 2021)).

Entre los principales resultados del programa se encuentra el hecho de que hasta enero de 2021 se entregaron más de 6 millones de bolsas de alimentos, y que se acreditaron 2,1 millones de bonos físicos y 4,7 millones de vales digitales por un monto de 448.236.940,00 balboas, con lo que se brindó apoyo a más de 1,6 millones de panameños (Naciones Unidas, s.f.). En este programa se contemplaba una inversión de casi 192 millones de balboas hasta junio de 2021. Se estima que se contó con 6.580 trabajadores y 1.200 voluntarios que se encargaban de armar las bolsas (Rodríguez, s.f.).

Con el Decreto Ejecutivo núm. 342 del 1 de julio de 2021 se dio inicio a una nueva fase del programa llamada Nuevo Plan Panamá Solidario. Entre los principales cambios destacan los siguientes: permiso para destinar al transporte hasta el 10% del monto recibido en el vale digital; modificación de las excepciones para acceder al plan, e imposición de nuevos requisitos de acceso, como hacer 24 horas de servicio comunitario y participar de forma virtual o presencial en cursos de capacitación profesional (con excepción de algunos grupos)⁵⁷.

2. Programas y acciones contra la violencia doméstica y la violencia de género

Entre las iniciativas relacionadas con esta materia se destaca el convenio que celebraron el Ministerio de Desarrollo Social y la compañía Más Móvil para enviar mensajes de texto con información sobre con quién comunicarse en caso de vivir situaciones de violencia doméstica. En esa iniciativa se empleó el lema "en cuarentena no estás sola". Dicho servicio ofrecía diferentes opciones de ayuda, por ejemplo, para hacer denuncias, solicitar apoyo policial o recibir asesoría. A su vez, permitió ampliar los canales de comunicación porque se activaron líneas para cada región y se habilitaron direcciones de correo electrónico

⁵⁶ Véase Panamá, Decreto Ejecutivo núm. 400, 27 de marzo de 2020 [en línea] https://drive.google.com/file/d/1XlqswOIHiQ_rYAG1aTLcZ-DhoiPwD1xf/view.

⁵⁷ Véase Panamá, Decreto Ejecutivo núm. 342, 1 de julio de 2021 [en línea] https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29321_A/GacetaNo_29321a_20210701.pdf.

y turnos rotativos de 24 horas en que se ofrecía orientación sobre el tema (Panamá, s.f.). Los protocolos de atención eran el resultado de un trabajo articulado entre diferentes organizaciones, como el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Instituto Nacional de la Mujer y ONU-Mujeres, entre otras organizaciones.

Además, a partir de abril de 2020 se puso en marcha la línea de atención telefónica llamada “Tía Elaine” promovida por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que brindaba asistencia psicológica las 24 horas del día, los siete días de la semana, a las niñas, los niños, los adolescentes y sus familias. Este programa contaba con 18 psicólogos clínicos especializados en la atención de esta población, y tenía por objeto ofrecer una atención efectiva de protección en casos de violencia, abuso sexual, abandono o tendencias suicidas⁵⁸.

Otra iniciativa relacionada con la violencia doméstica y de género fue el convenio entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la organización no gubernamental Crime Stoppers, por medio del cual se creó una plataforma que permitía hacer denuncias anónimas contra cualquier forma de violencia a la niñez. Con ello se ofreció un portal que permitía dar aviso de estas situaciones, a las que luego las instituciones competentes darían seguimiento⁵⁹.

⁵⁸ Véase [en línea] https://senniaf.gob.pa/?page_id=16121.

⁵⁹ Véase [en línea] <https://panama.tupista.org/denuncias/violencia-infantil/>.

Con el fin de evaluar los efectos que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID19) tuvo en los sectores del turismo y el comercio de Panamá, se utilizó como marco de referencia la tercera edición de la metodología para la evaluación de desastres —*Damage and Loss Assessment (DaLA)*— formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La evaluación se llevó a cabo en estrecha colaboración con el sistema de las Naciones Unidas en Panamá, y se emplearon datos oficiales e información de entrevistas con el sector público y el privado.

A partir de las pérdidas asociadas a la pandemia que se observaron en 2020 en el turismo y el comercio, así como de las pérdidas que se preveían para 2021 y 2022 en esos sectores, se estimó el impacto de la pandemia en el PIB de Panamá, en el PIB de las regiones del país y en el ingreso de los factores productivos para cada uno de esos años. La evaluación realizada muestra que los efectos que la pandemia de COVID19 tuvo en estas actividades incidirán de forma significativa en el PIB y el ingreso de los agentes económicos durante varios años, y repercutirán en gran medida en los niveles de ocupación.

