

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales

Enfoque social, económico y demográfico

Amarilis Pittí
Yannick Gaudin
Sara Hess



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

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

Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales

Enfoque social, económico y demográfico

Amarilis Pittí
Yannick Gaudin
Sara Hess



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Este documento fue preparado por Amarilis Pittí, Consultora de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y por Yannick Gaudin y Sara Hess, funcionarios de dicha Unidad, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Nota explicativa:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2021/40

LC/MEX/TS.2021/6

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00206

Esta publicación debe citarse como: A. Pittí, Y. Gaudin y S. Hess, "Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales: enfoque social, económico y demográfico", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/40; LC/MEX/TS.2021/6), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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.

Índice

Resumen	5
Abstract.....	7
Introducción.....	9
I. Marco conceptual y metodológico	11
A. Teoría de la nueva ruralidad	12
B. Medición de los espacios rurales.....	13
C. Dinámicas territoriales funcionales.....	15
II. Definiciones oficiales y marco normativo nacional sobre lo rural en Panamá	17
III. Contexto general y sintético de lo rural en Panamá	21
IV. Análisis de alcances y limitaciones de las definiciones oficiales de ruralidad en Panamá	27
V. Inventario de indicadores en las estadísticas panameñas para medir y caracterizar la ruralidad	29
VI. Propuestas metodológicas alternativas para medir la ruralidad en Panamá.....	33
VII. Metodología propuesta para elaborar el nuevo índice de ruralidad de Panamá.....	39
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	41
Bibliografía.....	43
Cuadros	
Cuadro 1	Panamá: distribución de la población activa primaria por género, 1991, 2015 y 2018..... 23
Cuadro 2	Panamá: salario medio mensual por sexo y área geográfica
Cuadro 3	Panamá: disparidades de infraestructura entre áreas geográficas

Cuadro 4	Principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña	26
Cuadro 5	Panamá: fortalezas y límites de la definición oficial de lo rural	28
Cuadro 6	Panamá: variables disponibles para medir la ruralidad, dimensión económica.....	30
Cuadro 7	Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión social	30
Cuadro 8	Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión ambiental	31
Cuadro 9	Panamá: índice relativo de ruralidad.....	34
Cuadro 10	Panamá: índice ambiental de ruralidad.....	35
Cuadro 11	Panamá: índice demográfico de ruralidad.....	36

Gráficos

Gráfico 1	Panamá: distribución de la población rural-urbana, 1950-2015	21
Gráfico 2	Panamá: población ocupada rural según actividad económica, 2001, 2008 y 2017	22
Gráfico 3	Panamá: distribución del producto interno bruto, por sector, 2007, 2012 y 2017	22
Gráfico 4	Panamá: distribución de la población económicamente activa por sexo, 1950-2010.....	23
Gráfico 5	Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2018	24

Resumen

La teoría de la nueva ruralidad se origina en las profundas transformaciones sociales, económicas y culturales que han experimentado los espacios rurales de América Latina y el Caribe en las últimas décadas. Constituye un nuevo patrón de comprensión de la ruralidad del que se derivan novedosos enfoques de medición y caracterización de lo rural. El marco de análisis funcional y territorial plantea la necesidad de estudiar los espacios rurales de manera integrada, a través de sus dinámicas e interacciones con los espacios urbanos e intermedios.

El propósito de este documento es analizar los alcances y las limitaciones de la definición y las herramientas de medición y caracterización actuales de las áreas rurales en Panamá. Con el objetivo de formular propuestas de metodologías alternas de medición de lo rural a partir de la información existente, considerando las transformaciones socioeconómicas y medioambientales que han experimentado los diversos territorios que integran el país, se presentan estadísticas oficiales de Panamá y se proponen tres índices de ruralidad: i) el índice relativo de ruralidad (IRR), que busca medir la ruralidad en función de criterios demográficos y de cercanía de localidades con áreas urbanas; ii) el índice ambiental de ruralidad (IAR), con el que se pretende analizar las áreas por sus características demográficas y económicas a través de la cobertura y el uso del suelo, y iii) el índice demográfico de ruralidad (IDR), que mide la ruralidad en función de las características demográficas de la población y las dinámicas territoriales.

Abstract

The theory of new rurality stems from the profound social, economic and cultural transformations in the rural areas of Latin America and the Caribbean in recent decades. It represents a new model for understanding rurality and gives rise to new approaches to measuring and classifying rurality. The framework for functional and territorial analysis posits the need for a comprehensive study of rural spaces, focusing on their dynamics and interactions with urban and intermediate spaces.

The purpose of this document is to analyse the scope and limitations of the current definition of rural areas in Panama and measurement and characterization tools. It presents official statistics of Panama to formulate proposals for alternative methodologies for measuring rural areas based on existing information, taking into account the socioeconomic and environmental transformations in several Panamanian territories. Three rurality indices are proposed: (i) the relative rurality index (RRI), which seeks to measure rurality based on demographic criteria and proximity of localities to urban areas; (ii) the environmental rurality index (ERI), which aims to analyse areas by their demographic and economic characteristics based on land cover and use; and (iii) the demographic index of rurality (DIR), which measures rurality based on the demographic characteristics of the population and territorial dynamics.

Introducción

A lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI, los espacios rurales en América Latina y el Caribe experimentaron profundas transformaciones sociales, económicas y culturales. El lento pero continuo proceso de apertura económica y comercial, el desarrollo tecnológico, una mejor cobertura de los medios de comunicación y transporte, así como una profunda transformación y relativa homogeneización de los hábitos socioculturales y modos de vida contribuyeron a transformar los territorios rurales panameños, al igual que los del resto de la región, y sus relaciones y dinámicas dentro del espacio nacional y regional.

La teoría de la nueva ruralidad ofrece un marco conceptual que se origina de esta transformación de la realidad rural en América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo. Esta constituye un nuevo patrón de comprensión de la ruralidad del que se derivan nuevos enfoques de medición y caracterización de lo rural, como por ejemplo el marco de análisis territorial. Este último plantea la necesidad de analizar los espacios rurales de manera integrada a través de sus dinámicas e interacciones con los espacios urbanos e intermedios.

El propósito de este documento es analizar los alcances y las limitaciones de la definición y las herramientas de medición y caracterización actuales de las áreas rurales en Panamá. En la investigación se muestra evidencia de la necesidad de repensar la metodología utilizada para medir lo rural, que tiende a privilegiar los enfoques estáticos y dicotómicos y que se caracteriza por su descarte con respecto a lo urbano. Asimismo, se presentan estadísticas oficiales de Panamá y sus fuentes, con el objetivo de formular propuestas de metodologías alternas de medición de lo rural a partir de la información existente, considerando las transformaciones socioeconómicas y medioambientales que han experimentado los diversos territorios que integran el país.

Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe” implementado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). La investigación se llevó a cabo con la participación facilitadora del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entidad responsable en la República de Panamá de las estadísticas oficiales. Asimismo,

se contó con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El estudio se realizó a partir de la exploración de estadísticas oficiales del INEC, así como de documentos e informes sobre estudios previos en la región y en el país provenientes de instituciones como la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá y de otros autores.

El objetivo final de esta iniciativa es que las nuevas metodologías sugeridas ayuden a las autoridades públicas y privadas a contar con herramientas innovadoras de comprensión de la realidad rural a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y los nuevos enfoques de análisis, con miras a fomentar el desarrollo rural y disminuir las disparidades territoriales en el país. Es importante subrayar que con este estudio no se pretende repensar en las definiciones de la ruralidad para sugerir modelos de desarrollo y menos aún vincular su desarrollo con procesos de urbanización. Con este documento se busca promover un mejor entendimiento de las realidades rurales para el diseño de políticas públicas de desarrollo territorial más eficaces.

Este trabajo se divide en ocho capítulos. En el primer capítulo se presentan los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y del enfoque territorial de análisis de lo rural para replantear de manera exploratoria los marcos de comprensión y análisis de la ruralidad en Panamá. En el capítulo II se exponen, de forma resumida, algunos programas implementados por diferentes instituciones públicas panameñas relacionados con el desarrollo rural. En el capítulo III se presentan las principales transformaciones de la ruralidad panameña, evidenciando la necesidad de adaptar las herramientas vigentes de medición de lo rural para tomar en cuenta estas nuevas dinámicas y complejidades territoriales en la forma de analizar dichas áreas. Para ello, se ofrece información estadística del país, obtenida de diferentes fuentes oficiales, como por ejemplo el último Censo de Población Vivienda de 2010, el Censo Agropecuario de 2011 y las encuestas aplicadas a los hogares en 2019 sobre “Mercado laboral y propósitos múltiples”.

En el capítulo IV se analiza la mirada de los aportes de las nuevas teorías y enfoques de análisis de la ruralidad, los alcances y limitaciones de las definiciones actuales de ruralidad y herramientas vigentes para su análisis en Panamá. En el capítulo V se presentan de manera sintética las estadísticas de ruralidad disponibles, mientras que en el capítulo VI se formulan tres propuestas alternativas de medición de lo rural en Panamá. En el capítulo VII se presentan elementos metodológicos para la construcción de un nuevo índice de ruralidad en Panamá y finalmente en el capítulo VIII se ofrecen las conclusiones.

I. Marco conceptual y metodológico

El análisis de ruralidad puede tener una gran variedad de propósitos en el contexto de la política pública, por ejemplo, contar con una comprensión detallada de las características y dinámicas territoriales para orientar la inversión y la asignación de fondos públicos; establecer los incentivos salariales para empleados del sector público que laboran en distintas regiones del país en sectores como salud y educación; orientar las políticas de planificación y ordenamiento territorial, o mejorar la representación pública democrática de los territorios a través de las elecciones.

Un propósito frecuente de las investigaciones sobre ruralidad es contar con información que permita diseñar e implementar políticas públicas para reducir la pobreza, la desigualdad y fomentar el desarrollo socioeconómico en los territorios, lo que no implica urbanizar los espacios rurales sino garantizar un mayor acceso a servicios públicos y protección social en todos los territorios del país, entre otros temas. Las investigaciones que cumplan este propósito están pendientes en Panamá, lo que genera debates sobre la forma más adecuada de medir la ruralidad. Este trabajo se inscribe en este contexto, con aportes sustanciales de la teoría de la nueva ruralidad y el enfoque territorial de análisis para plantear esquemas innovadores de comprensión de lo rural.

Los enfoques tradicionales de medición de lo rural tienden a privilegiar los indicadores estáticos, es decir, las características de una unidad geográfica en un momento dado. Los indicadores estáticos son, por ejemplo, la población de un corregimiento, la densidad de población, la distribución sectorial de la actividad económica o los que analizan la ocupación de suelo, todos en un momento dado del tiempo. En contraste, los indicadores dinámicos permiten incluir los flujos económicos y de personas entre unidades geográficas que llegan a constituir territorios funcionales (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019). De la misma manera, se pretende rebasar las definiciones dicotómicas de lo rural y lo urbano, dejando espacios conceptuales y metodológicos para medir y caracterizar espacios más complejos, heterogéneos e intermedios.

El concepto de ruralidad es difícil de definir porque “caracteriza tanto a un espacio, un conjunto de culturas y hábitos, como una función económica y social... No existen identidades exclusivas sino compartidas: los espacios y sus habitantes no son exclusivamente urbanos o rurales, sino que suelen

tener características de ambos debido a sus múltiples interacciones. Las percepciones y creencias colectivas suelen ser dicotómicas y marcadas, resultado de un desconocimiento mutuo entre rurales y ciudadanos” (Gaudin, 2019, pág. 16). Tradicionalmente la ruralidad fue caracterizada como los espacios en los que se encuentra el campo, con bosques, praderas y extensiones de tierra que son ocupadas por cultivos para la alimentación local, cría de ganado vacuno, porcino, aves de corral y otros, todos ellos necesarios para la seguridad alimentaria de la población. Lo rural suele caracterizarse también como un espacio en el que se realizan otras actividades primarias como la extracción de madera y la pesca. En la actualidad la ruralidad se constituye de muchas dimensiones; también se comprende como el área que puede ofrecer materia prima y recursos naturales, donde se desarrolla un gran número de actividades económicas, con poca densidad de habitantes y donde predomina una fuerte interacción entre lo urbano y lo rural (Rodríguez y Saborío, 2008).

A. Teoría de la nueva ruralidad

En décadas recientes, los espacios rurales de América Latina y el Caribe han enfrentado transformaciones significativas de orden social, económico, político y cultural, producto de una serie de factores, entre ellos una mayor apertura económica y comercial en el marco de una creciente globalización, una intensificación de los flujos e intercambios tanto comerciales como migratorios y culturales, una mayor conectividad física y digital, y una transformación de los hábitos socioculturales y de consumo (Dirven y Candia, 2020; Fernández, Fernández y Soloaga, 2019; Gaudin, 2019). Estas transformaciones se han dado también en la ruralidad panameña; más adelante se darán detalles de ellas.

La llamada teoría de la nueva ruralidad se deriva de transformaciones rurales que se observaron y se siguen observando en todos los países de la región, así como en otras regiones emergentes o desarrolladas. Rodríguez y Meneses (2011) puntualizan algunos cambios importantes que ocurrieron en los espacios rurales para llegar a considerar una nueva ruralidad:

- Economía rural no agrícola creciente
- Consenso sobre la necesidad de superar la dicotomía rural/urbana
- Preocupación creciente para cuidar al medio ambiente
- Revolución de la institucionalidad rural y cambios de los *modus operandi* tradicionales del Estado en áreas rurales
- Disminución de la población agrícola y del peso relativo del sector primario en el producto interno bruto (PIB) rural.

A partir de esta transformación rural se desarrolló desde los años noventa la teoría de la nueva ruralidad, que define un marco conceptual para la comprensión de esta nueva realidad rural. Rosas-Baños (2013) resume los principales componentes conceptuales de la teoría, directamente derivados de la nueva evidencia empírica rural:

- Diversificación funcional, sectorial y productiva del campo, con una disminución del peso relativo del valor agregado primario; crecimiento de actividades productivas no agrícolas, que pueden ser dentro o fuera de las explotaciones agropecuarias, y el ingreso percibido puede ser como asalariados o por cuenta propia.
- Conexiones e interacciones estrechas entre rural y urbano debido al carácter dinámico y complejo de territorio, lo que tiene lugar a través de un incremento de la movilidad de las personas, los bienes y la información.

- Atracción renovada para lo rural como espacio de residencia, recreación, turismo, emprendimiento e inversión.
- Cambios y uniformización relativa de los modos de vida, hábitos y costumbres sociales rurales¹.
- Valorización de los recursos naturales y cuidado del medio ambiente.
- Descentralización en la toma de decisiones públicas con mayores poderes dados a las instancias locales e involucramiento de diversos actores de la sociedad civil.

La teoría de la nueva ruralidad conlleva la necesidad de adaptar los enfoques y las herramientas de comprensión, medición y caracterización de lo rural, para integrar en el análisis los nuevos fenómenos productivos, funcionales, migratorios y socioculturales. Independientemente del grado de ruralidad o urbanidad que tenga el territorio observado y respondiendo al propósito del análisis a realizar, se pueden considerar cinco tipos de enfoque (Dirven y Candia, 2020):

- i) El enfoque de brechas y rezagos: consiste en analizar lo rural a través de sus rezagos, como baja productividad relativa, pobreza, marginación y vulnerabilidad, en donde coexisten diferentes sectores de actividad y niveles de desarrollo.
- ii) El enfoque poblacional y demográfico: mide el número de habitantes, la densidad de población o el nivel de concentración y dispersión de la población (índice de Herfindahl-Hirschman)² al nivel de una unidad geográfica determinada.
- iii) El enfoque funcional: considera las actividades económicas, sociales, ecológicas y culturales. Ve a la producción agrícola como un elemento propio de la ruralidad y que existe una relación directa entre esta y el medio ambiente.
- iv) El continuo rural-urbano a través de gradientes: se refiere a la existencia de espacios no exclusivamente rurales ni urbanos llamados gradientes, espacios intermedios o figuras híbridas.
- v) Enfoque territorial: concepto multidimensional que analiza los fenómenos sociales, culturales y económicos que se dan en el territorio. Este enfoque es de gran importancia para este estudio, pues da un giro a la concepción tradicional dicotómica de lo rural, y encamina a determinar políticas públicas e iniciativas dirigidas al desarrollo rural en la cual convergen distintos actores, visiones y acciones, requiriendo una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria.

En el marco de este trabajo no se pretende privilegiar un enfoque en detrimento de otro ni ponerlos a prueba de manera separada, sino ver de qué manera se podrían combinar para construir índices compuestos de ruralidad para superar los enfoques estáticos y dicotómicos de medición de lo rural que siguen prevaleciendo en Panamá.

B. Medición de los espacios rurales

La definición clásica ha considerado lo rural como un espacio exclusivamente de dimensión agrícola y con una baja densidad de población. Suele definirse y medirse de forma dicotómica, por descarte ante lo urbano. Es decir, lo rural es sinónimo de espacio despojado de los atributos que, también por tradición, definen al espacio urbano. Lo rural es entonces considerado como arcaico, poco productivo y con un bajo nivel de acceso a bienes y servicios públicos (Gaudin, 2019). Esta dualidad expresa una

¹ Si bien los diferentes autores no plantean la necesidad de incluir indicadores socioeconómicos para la medición y caracterización de lo rural, las transformaciones rurales en este sentido son de interés para repensar su comprensión.

² Véanse más detalles en Dirven y Candia (2020).

contraposición de lo rural tradicional con lo urbano moderno; lo rural es caracterizado por una emigración constante y por una transmisión intergeneracional del estado socioeconómico de la población y lo urbano moderno se desarrolla en ocupaciones del sector secundario o terciario.

Sabalain (2011) y Ávila Sánchez (2005) señalan que esta definición clásica resulta inoperante para el diseño de políticas públicas de desarrollo rural eficaces. Esta forma histórica de medir la ruralidad resulta muy limitada y presenta la necesidad de buscar nuevas formas de medición que permitan conocer los cambios de las áreas rurales. La medición de los espacios rurales a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad plantea, entre otros desafíos, la necesidad de entender los flujos, interconexiones y nuevas heterogeneidades territoriales y permite diferenciar los espacios rurales con respecto a los urbanos, utilizando cuatro criterios (Faiguenbaum y Namdar-Irani, 2005):

- i) El tamaño de la población
- ii) El criterio de la infraestructura para la provisión de servicios públicos básicos
- iii) La actividad productiva
- iv) El criterio administrativo donde es rural lo que no es urbano por consideraciones y decisiones públicas (jerarquía político-administrativa)

En el primer criterio, tamaño de población, una de las herramientas para medir la ruralidad son los censos de población y vivienda, cuya información puede ser desagregada geográfica y administrativamente, lo que permite caracterizar los espacios por el número de habitantes, la densidad y la dispersión o concentración territorial de la población, elementos que varían en cada país para su definición. En el criterio de la infraestructura para la provisión de servicios públicos básicos, se consideran urbanos los espacios en los que los habitantes tienen acceso a una escuela, un dispensario, una oficina de correos o donde las viviendas están conectadas con una red de alcantarillado. La actividad productiva desarrollada se expresa en la proporción de personas económicamente activas que se desempeñan en las labores del sector agropecuario. Con respecto al criterio político-administrativo, este va a determinar si una unidad administrativa es urbana en función de su importancia y, muchas veces, por la cercanía a la unidad administrativa principal de acuerdo con el orden dado por cada país, que corresponde frecuentemente a las cabeceras de esa unidad administrativa principal.

Sin embargo, a pesar de que se observan ejercicios de estos grupos de indicadores en índices compuestos de medición de la ruralidad, esta se sigue midiendo de manera estática y dicotómica. Los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y del enfoque territorial de análisis de lo rural destacan la necesidad de medir lo rural por lo que es, es decir, un conjunto de espacios complejos, heterogéneos y dinámicos, en constante interacción con otras áreas para conformar conjuntos territoriales funcionales. En el marco de las actividades del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural y el proyecto "Contribución metodológica y analítica regional sobre la definición de rural en América Latina y el Caribe", el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL organizaron y coordinaron una consulta sobre la pertinencia de modificar los criterios de diferenciación de lo rural y lo urbano.

Los resultados, citados por Rodríguez (2011), subrayan la necesidad de enfocarse en un continuo rural-urbano. En efecto, se destacan criterios que pueden definirse como clásicos para medir lo rural como, por ejemplo, el tamaño de los asentamientos humanos o la presencia de zonas naturales. Sin embargo, se mencionan criterios que se podrían considerar innovadores para la medición de los espacios rurales, como la presencia de migraciones temporales o permanentes por motivos laborales, o la distancia de las poblaciones rurales a los servicios públicos. La construcción de gradientes de ruralidad evidencia la complejidad y la heterogeneidad de los espacios rurales, rebasa el enfoque dicotómico con la creación de espacios intermedios y supone la existencia de flujos e interacciones entre áreas.

C. Dinámicas territoriales funcionales

El Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP) desarrolló el concepto de territorio funcional con el objetivo de comprender la complejidad y las dinámicas de los espacios rurales que, dadas las transformaciones evidenciadas por la teoría de la nueva ruralidad, contienen “una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas” (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019, pág. 23). El concepto de territorio funcional se puede definir entonces como un “sistema complejo que alberga un conjunto de flujos e interacciones que dan a dicho territorio una identidad propia”.

Partiendo de una perspectiva metodológica, el enfoque territorial de análisis y medición de la ruralidad permite caracterizar un espacio a través de sus interacciones y niveles de integración territorial (Gaudin, 2019, pág. 49). Un territorio funcional es “un conjunto geográficamente continuo de comunas (o el equivalente a la unidad administrativa que corresponda en cada país, municipios, parroquias y otros), dentro del que un porcentaje importante de los habitantes se desplaza regularmente para trabajar” (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019, pág. 24).

Si bien los flujos laborales son, generalmente, las dinámicas territoriales más estudiadas, no son exclusivas desde un punto de vista conceptual. Pueden ser otras dinámicas, como migraciones no laborales y otros tipos de desplazamientos, encadenamientos productivos o flujos de mercancías. Una evolución del marco de análisis y medición territorial abre perspectivas interesantes para fortalecer las capacidades del Estado como ente estrategia para la planificación territorial y para fortalecer las políticas públicas de desarrollo en el país (Berdegú, Escobal y Bebbington, 2015).

II. Definiciones oficiales y marco normativo nacional sobre lo rural en Panamá

En esta sección se presentan las diferentes herramientas oficiales y vigentes del Gobierno de Panamá para medir y caracterizar los espacios rurales. Desde 1940, el Gobierno de Panamá hace una división de los espacios que ocupa su población en urbano y rural, una segmentación clásica en el estudio de los diferenciales de la población de un país. Al igual que en la mayoría de los países, desde un inicio, esta división ha sido dicotómica, por lo que el concepto de espacio rural se define de manera excluyente y por descarte, con respecto al espacio urbano.

El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), ente encargado de regir la estadística nacional en Panamá, ha mantenido este concepto, por lo que es la definición oficial del país y es utilizada para los programas de desarrollo implementados por el resto de las instituciones de gobierno. En el marco del último Censo de Población y Vivienda de 2010, el INEC define los espacios rurales por descarte, es decir, como los espacios que no cuentan con las características de definición de los espacios urbanos. Los espacios urbanos son definidos como localidades de 1.500 o más habitantes y que cuentan con servicio de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Dichas localidades deben también contar con facilidades para la asistencia a colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales, recreativos y aceras. Las características señaladas pueden corresponder a toda la localidad o a una parte de ella. Sin embargo, las barriadas o urbanizaciones que reúnen la mayoría de las características señaladas anteriormente, aunque cuenten con menos de 1.500 habitantes, son consideradas como urbanas.

El INEC también brinda asesoría técnica en el proceso de planeación, elección de la muestra, ejecución y algunas veces, hasta en la validación de resultados para las instituciones públicas que así lo requieren. La división político-administrativa de Panamá³ se compone de tres niveles. El primer nivel está constituido por las 10 provincias y 3 comarcas. El INEC identifica y define las comarcas como áreas

³ Panamá, Constitución Política de 1972. "Artículo 5. El territorio de la República de Panamá se distribuye en Provincias y estas en Distritos, divididos en Corregimientos que constituyen la base política del Estado".

donde existe una alta proporción de población indígena que goza de cierta autonomía política y administrativa⁴. El segundo nivel está constituido por 81 distritos y el tercero por 681 corregimientos. Los corregimientos se conforman por un número variado de lugares poblados⁵. Esta información es utilizada por las instituciones públicas para desarrollar e implementar programas.

En este contexto, a partir de la definición oficial de urbano-rural del INEC, se presentan a continuación algunos ejemplos de organizaciones y programas públicos que incluyen una dimensión territorial en sus labores. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político de las poblaciones y comunidades rurales. Este ministerio tiene la responsabilidad de liderar y participar en forma coordinada con instancias públicas o privadas que desarrollan programas o proyectos de carácter social y comunitario, con el fin de brindar a las familias de comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema la oportunidad de mejorar la producción de alimentos en sus huertos familiares y comunitarios y, progresivamente, lograr la producción de excedentes que comercializarán en los mercados comunitarios para así aumentar el ingreso familiar.

A través de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, el MIDA lidera importantes proyectos como la transferencia de oportunidades y el fomento de cultivo en comunidades rurales e indígenas para brindar capital semilla que fomente el desarrollo de las potencialidades productivas y de emprendimiento en sus propias comunidades y para su beneficio familiar. El MIDA identifica a las comunidades rurales a través de los informes de medición de pobreza y pobreza extrema multidimensional que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por lo que supera el enfoque de las comunidades rurales en función solo de la actividad agropecuaria.

De esta manera, si bien el MIDA trabaja para el desarrollo agropecuario con un enfoque sectorial, puede llegar a rebasar el enfoque sectorial tradicional para incluir en su trabajo actividades no propiamente agrícolas que se pueden encontrar en las áreas rurales del país. Por ejemplo, uno de los programas de relevancia para transformar los espacios rurales es el de agroturismo, que se desarrolla como una actividad de valor agregado asociada al sector productivo agropecuario a través del fortalecimiento del desarrollo rural adecuando granjas y fincas a nivel nacional, a fin de que estén en condiciones óptimas para ofertar un producto agroturístico de calidad.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene como misión ejecutar la política social del Estado, atendiendo las necesidades básicas de los grupos más vulnerables en situación de pobreza y pobreza extrema. Entre sus programas está la Red de Oportunidades, que tiene como propósito apoyar a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema para insertarse en actividades productivas, entre otros. Si bien no existe una dimensión propiamente territorial, la infraestructura es un componente importante de la iniciativa para facilitar el acceso de las poblaciones marginadas a bienes y servicios públicos⁶.

⁴ Existen en Panamá 10 provincias y 3 comarcas indígenas. Las provincias funcionan como órgano administrativo y político con un gobernador del Estado panameño y con un concejo provincial, integrado por todos los representantes de los corregimientos de la provincia. Las comarcas indígenas son Kuna Yala, Emberá y Ngöbe Buglé donde, por ejemplo, existe la posibilidad de explotar colectivamente la tierra y contar con cierta autonomía política y administrativa.

⁵ El lugar poblado es una localidad que está separada físicamente de otra y responde a un nombre localmente reconocido y está habitada por una o más personas. Panamá establece tres subdivisiones de lugar poblado: lugar poblado urbano, lugar poblado rural y lugar poblado indígena. No constituye una unidad político-administrativa como tal pero ofrece información censal básica para determinar sus características urbanas o rurales. Así, un lugar poblado indígena corresponde a una localidad que puede estar dentro o fuera del área comarcal y sus habitantes pertenecen a la etnia indígena, por tanto, responden a sus propias leyes.

⁶ Las entidades gubernamentales focalizan sus recursos en los corregimientos de pobreza extrema, priorizando la inversión en infraestructura territorial que se requiera para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural, caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales. Si bien el dispositivo no es propiamente dirigido a áreas rurales, los grupos de población más pobres y vulnerables se encuentran en áreas rurales o marginadas.

Los programas del MIDES han resultado muy positivos para el país en términos de reducción de la pobreza y de la marginación sociogeográfica. Sin embargo, los resultados a nivel rural para distrito o corregimiento no se dejan ver en la publicación de las estadísticas. No existe una distinción clara entre programas urbanos y los que se destinan específicamente a áreas rurales. El MIDES rebasa esta dicotomía rural-urbana para hablar de poblaciones pobres situadas en territorios marginados, lo que deja espacios conceptuales y metodológicos para referirse a territorios funcionales que podrían definirse como tal, a través de un replanteamiento de las herramientas clásicas de medición de lo rural en Panamá.

El Ministerio de la Presidencia, a través de la Oficina de Electrificación Rural (OER), lleva a cabo la coordinación de proyectos de electrificación para comunidades rurales no atendidas y no concesionadas a partir de fuentes de energía renovables y no renovables. Según la OER (2020) en su *Informe de rendición de cuentas y gestión julio 2019-junio 2020*, esta oficina logró gestionar 16 proyectos a nivel nacional, con los cuales se beneficiaron aproximadamente 15.462 personas en 2.662 hogares, mejorando su calidad de vida y el desarrollo de las comunidades beneficiadas. Entre estas se encuentra la comarca Ngäbe Buglé donde se beneficiaron 10.054 personas de 1.734 viviendas y la comarca Emberá Wuunaan con 185 personas que residen en 37 viviendas. La tarea de la OER se enfoca en zonas rurales definidas como tales por el propio INEC.

Tanto el MIDA como el MIDES consideran a la población en situación de pobreza y pobreza extrema para la cobertura de sus programas. Ambas instituciones han comenzado a darle un enfoque de carácter funcional y multidimensional a la cobertura de los programas que realizan, lo que representa un avance para las nuevas formas de medir la ruralidad, pero la forma de separar la estadística en urbano y rural se basa en la definición oficial del país, que con los cambios que se dan en las comunidades rurales se ha quedado desfasada.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) cuenta desde 2009 con un Viceministerio de Ordenamiento Territorial. Esta entidad pública está a cargo de mejorar la calidad de las viviendas en todo el territorio panameño, así como de elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en el país. El MIVIOT elabora mapas de zonificación del país para acompañar los proyectos de desarrollo urbano y planificación territorial. En este sentido, es un ente central en la comprensión rural-urbana y el mapeo del país para su planificación y ordenamiento territorial.

En este contexto, en 2019 Panamá inició la llamada Política Nacional de Ordenamiento Territorial. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Ambiente y la Secretaría Nacional de Descentralización están a cargo de la ejecución de esta iniciativa, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil. "La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se ha de concentrar, en lo fundamental, en propiciar la articulación y concertación de la acción institucional y privada sobre el territorio, a fin de orientar y facilitar procesos que mejoren la calidad y la sostenibilidad del desarrollo social en sus entornos culturales, ambientales y territoriales específicos" (Panamá, Gaceta Oficial, 2019, pág. 28).

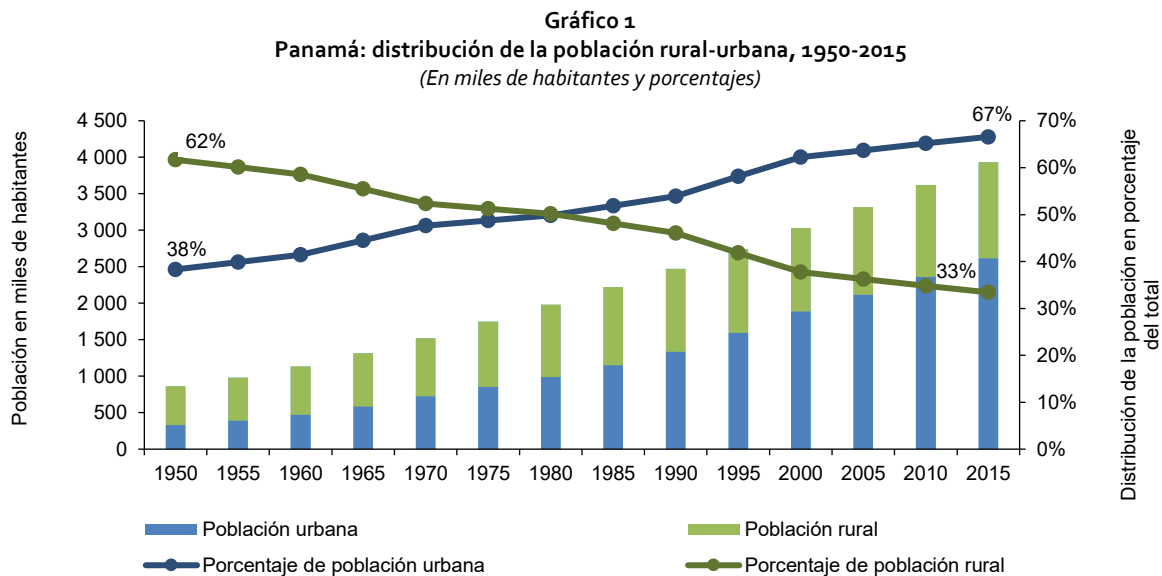
El objetivo es generar una dinámica interinstitucional y crear sinergias entre el sector público y privado en favor del ordenamiento territorial en Panamá para el desarrollo competitivo y productivo del país y la reducción de las disparidades territoriales, de acuerdo con principios planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el clima (CEPAL, 2020; Naciones Unidas, 2016). De esta manera, se plantean las bases de una comprensión más integral y territorial funcional de la ruralidad panameña, en particular en el marco de las dinámicas e interacciones entre áreas consideradas como urbanas y rurales. Sin embargo, falta que estas instituciones identifiquen la importancia que tiene presentar estadísticas que permitan caracterizar lo rural y medirlo más finamente

con las transformaciones que se dan en estos espacios con el apoyo de los conceptos contenidos en la teoría de la nueva ruralidad y que son una herramienta de carácter innovador y congruente con la realidad de los espacios rurales panameños.

Panamá cuenta con instituciones con una gran experticia que pueden aportar insumos oportunos en este sentido, como el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia o la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales. Estas organizaciones cuentan con experiencia en elaboración de datos georreferenciados y mapas que pueden ofrecer una comprensión innovadora de las heterogeneidades, transformaciones y dinámicas territoriales en Panamá. La institucionalidad pública panameña para el desarrollo rural considera algunos aspectos del enfoque funcional en la medida de que reconoce que en estos espacios convergen actividades no exclusivas del sector agrícola o ganadero.

III. Contexto general y sintético de lo rural en Panamá

La ruralidad panameña ha experimentado importantes transformaciones socioeconómicas en décadas recientes. Como se puede observar en el gráfico 1, la población panameña era de 860.000 habitantes en 1950, con una proporción de población rural del 62%. En un período de 65 años, la población panameña se cuadruplicó para llegar a 3,93 millones de habitantes. En términos absolutos, las poblaciones rural y urbana crecieron. Sin embargo, la proporción de población rural bajó gradualmente hasta representar un 33% en 2015.

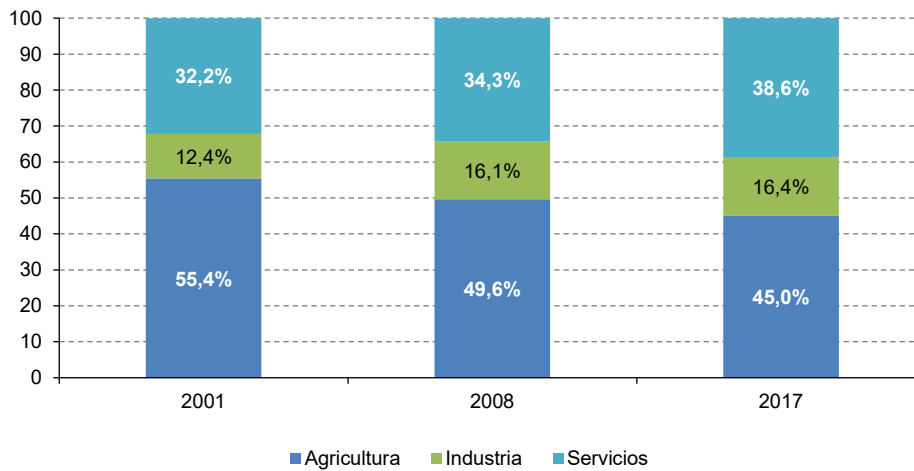


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

Varios factores explican la reducción de la población rural: las migraciones internas hacia las ciudades por necesidad económica y atracción por los modos de vida urbanos, y la mecanización y modernización de los procesos de producción agrícola que llevan a una concentración de la propiedad de la tierra en grandes fincas, entre otros.

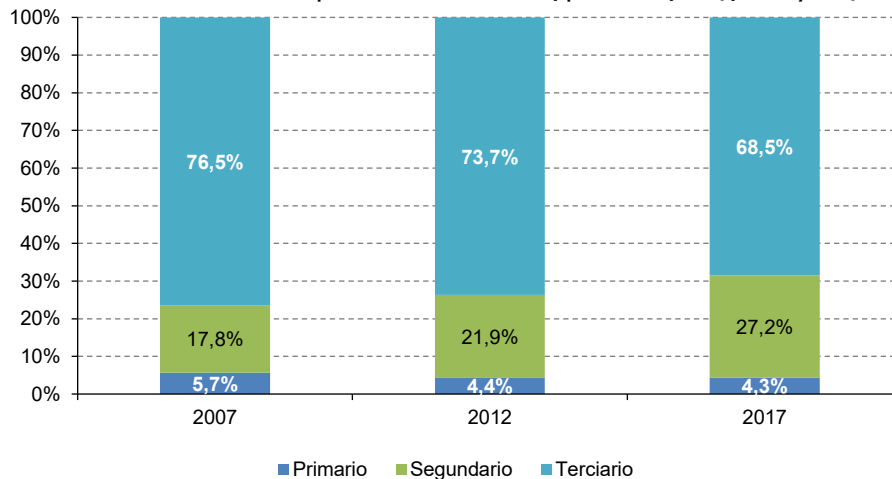
La transformación rural planteada en la teoría de la nueva ruralidad se puede observar en Panamá con una diversificación productiva, una disminución relativa del peso de la población ocupada en el sector agrícola y una creciente proporción de población rural ocupada en el sector secundario y servicios. En el gráfico 2 se muestra una reducción continua de la población rural ocupada en el sector agrícola, que en 2017 representó el 45% de la población rural activa. En el gráfico 3 se muestra que el peso relativo de las actividades primarias en el PIB ha disminuido de manera gradual, con una expansión relativa del sector secundario en detrimento del sector de servicios. La expansión de las principales áreas urbanas, en particular del área metropolitana de la Ciudad de Panamá, está asociada con este fenómeno.

Gráfico 2
Panamá: población ocupada rural según actividad económica, 2001, 2008 y 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

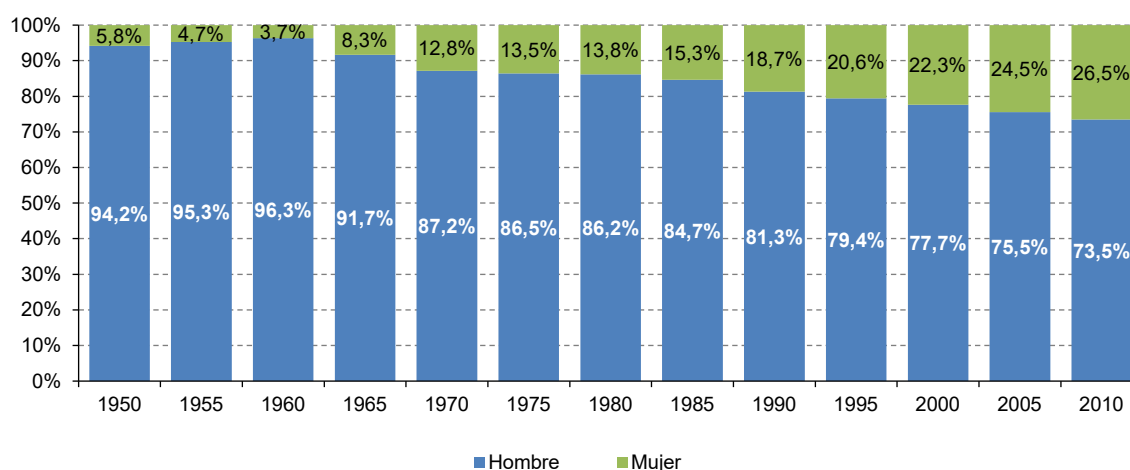
Gráfico 3
Panamá: distribución del producto interno bruto, por sector, 2007, 2012 y 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Se puede observar también una creciente feminización de la población activa en los espacios rurales (véase el gráfico 4). Sin embargo, no significa que las mujeres rurales panameñas no hayan trabajado de manera remunerada hasta una época reciente, sino que sus esfuerzos productivos se encuentran ahora más formalizados y por lo tanto reflejados en las estadísticas nacionales. Las tareas domésticas han sido asumidas en su gran mayoría de manera informal por las mujeres desde tiempos inmemoriales. Además, de manera general, el empleo informal en áreas rurales era tradicionalmente importante debido al aislamiento geográfico y a la baja cobertura de la administración y los servicios públicos. Ciertas actividades femeninas informales, como el apoyo a las actividades agrícolas en un modelo de policultivos familiar y los trabajos domésticos, solían traducirse por una mayor tasa de informalidad femenina. Esta tendencia tiende a reducirse con la diversificación productiva rural y con una mayor cobertura de los sistemas de seguridad social, lo que evidencia una mayor feminización de las labores rurales formales.

Gráfico 4
Panamá: distribución de la población económicamente activa por sexo, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

El porcentaje de mujeres que se dedica a la agricultura aumentó. En 2015 era 5,6 puntos porcentuales mayor al registrado en 1991, mientras que el porcentaje de hombres que trabaja en el sector se redujo en 18 puntos porcentuales (véase el cuadro 1). Este fenómeno se puede deber a la formalización de una actividad que existía antes de manera informal. En el contexto panameño, los hombres suelen tener más oportunidades de empleo en el sector primario en zonas rurales, por lo que hay mayor población masculina en estas áreas (Camacho, Cabrera y Pittí de Rivera, 2015).

Cuadro 1
Panamá: distribución de la población activa primaria por género, 1991, 2015 y 2018
(En porcentajes)

Indicador	Hombres	Mujeres	Año
Población ocupada en actividades agropecuarias	20	9	2018
	20	8,9	2015
Población ocupada en la agricultura	38	3,3	1991

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe de políticas agropecuarias en Panamá, 2019*.

Las áreas rurales en Panamá muestran importantes signos de rezago. Uno de ellos es el menor salario medio mensual en zonas rurales, en particular en las comarcas, en comparación con lo reportado en las zonas urbanas. En el cuadro 2 se muestran también diferencias por sexo, con un mayor salario de los hombres en las zonas urbanas, pero menor en las zonas rurales. La diferencia salarial a favor de las mujeres es especialmente marcada en las comarcas, lo que puede estar asociado con el papel tradicional de administradoras de recursos en un contexto de responsabilidad y actividad económica colectiva.

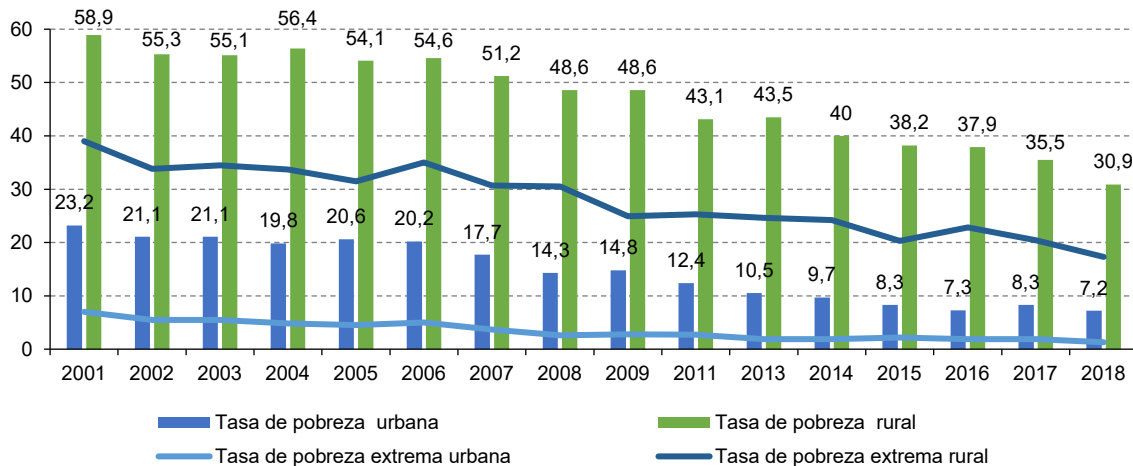
Cuadro 2
Panamá: salario medio mensual por sexo y área geográfica
(En balboas mensuales)

Población empleada	Salario		
	Mediana del salario mensual	Hombres	Mujeres
Total	709,8	705,9	715,6
Urbana	745,8	751,9	737,1
Rural	513,8	491,4	575,8
Comarca Kuna Yala	349,5	478,1	134,2
Comarca Emberá	234,4	224,1	526,3
Comarca Nágbe Buglé	322,8	310,7	377,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019.
 Nota: Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye los residentes permanentes en viviendas colectivas.

La tasa de pobreza y pobreza extrema en Panamá es mucho más alta en áreas rurales que en áreas urbanas. Como se ilustra en el gráfico 5, las tasas de pobreza y pobreza extrema siguen con una trayectoria a la baja, tanto en áreas urbanas como rurales. Si bien se puede observar una disminución progresiva de las tasas de pobreza y pobreza extrema, tanto rural como urbana, las disparidades entre áreas urbanas y rurales son aún de importancia. En 2001, las diferencias entre tasas de pobreza y pobreza extrema entre áreas urbanas y rurales eran de 35,7 y 32,0 puntos porcentuales, respectivamente. En 2018, estas disparidades eran de 23,7 y 16 puntos porcentuales respectivamente. Entonces, si bien disminuyeron, las brechas territoriales en términos de pobreza siguen siendo importantes.

Gráfico 5
Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En el cuadro 3 se da cuenta de las disparidades en cuanto a la calidad y el acceso a la infraestructura y servicios públicos entre zonas urbanas y rurales.

Cuadro 3
Panamá: disparidades de infraestructura entre áreas geográficas
(En porcentajes de los hogares)

Indicador	Total promedio	Urbano	Rural
Acceso a fuentes mejoradas de agua	94	97	87
Instalación sanitaria mejorada	73	80	53

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO), *Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá, 2015*.

Al igual que en otros países de la región, en Panamá los movimientos migratorios suelen darse hacia la capital del país y a los centros urbanos, en la búsqueda de adquirir un empleo que permita a la población rural mejorar sus ingresos, acceso a la seguridad social, un mayor nivel educativo, servicios de salud y una mejor calidad de vida. Para el migrante interno panameño, la atracción por la capital del país se debe principalmente al sector terciario, que tiene el mayor aporte en la actividad económica del país. Una vez que la población migrante se inserta en el mercado laboral, se establece en viviendas ubicadas en distritos cercanos al lugar de trabajo, viaja diariamente, semanalmente, cada quince días o cada mes, según sus ingresos y la distancia entre el lugar de trabajo y su vivienda de residencia permanente.

Este proceso migratorio repercute en la alta densidad de población observada en los distritos de Panamá, San Miguelito y Arraiján. Con el traslado diario por motivos laborales de habitantes hacia los centros urbanos y a los que se encuentran cercanos a estos, se han creado automáticamente las ciudades dormitorio (el trabajador solo las utiliza para dormir), debido a los largos tiempos de traslado, algunas veces por el exceso de autos y otras por debilidades en la infraestructura.

A lo largo del año calendario, por períodos de cosecha, la población indígena y campesina realiza generalmente un mínimo de dos movimientos migratorios que incluyen todo el núcleo familiar, abandonando temporalmente la vivienda de residencia permanente para ubicarse en las viviendas de trabajadores, mientras dure la cosecha de las fincas en las que sus servicios han sido requeridos. Esto ocurre entre las comunidades de los indígenas de la comarca Nāgbe Buglé y los campesinos que habitan en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Conocer estas dinámicas territoriales y considerarlas en la implementación de políticas públicas y la participación política y social de las poblaciones rurales y de las comarcas indígenas es indispensable para avanzar hacia procesos de desarrollo incluyente y bienestar equitativo.

Asimismo, hay consideraciones ambientales. Como indica el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), los cambios en el uso del suelo han presentado desafíos como la deforestación, la desertificación y la contaminación de la tierra y del agua. De acuerdo con sus estimaciones, solamente el 25% del territorio panameño es adecuado para el uso agropecuario, pero en realidad más del 40% de la tierra está dedicada a actividades agropecuarias, lo que ha dado como resultado que el 28% del territorio continental está experimentando un proceso de desertificación, en especial en el arco seco y la Comarca (MIVIOT, 2019). De esta manera, la ruralidad panameña, al igual que en los demás países de América Latina y el Caribe, ha experimentado las profundas transformaciones que definen la nueva ruralidad. En el cuadro 4 se resumen las principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña.

Cuadro 4
Principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña

Demográficas y migratorias	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento absoluto de la población rural, pero disminución en términos relativos • Mayor población masculina en áreas rurales • Migraciones temporales y permanentes hacia las ciudades
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación productiva rural y de la PEA • Disminución del peso relativo del PIB del sector primario • Mayor integración de las áreas rurales en las cadenas globales de valor
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Feminización de la PEA formal • Ingreso formal de las mujeres en aumento • Niveles altos de pobreza y pobreza extrema rural
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación • Desertificación • Contaminación de la tierra y del agua

Fuente: Elaboración propia.

IV. Análisis de alcances y limitaciones de las definiciones oficiales de ruralidad en Panamá

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) ha expresado sus inquietudes acerca de la definición actual de la ruralidad en Panamá reclamando que, dada la presencia de áreas con una alta participación en el sector primario y “condiciones propias de la ruralidad” en medio de áreas definidas como urbanas, las cifras oficiales subestiman el número de panameños que viven en el ámbito rural (MIDA, 2014). Aunque la definición actual incluye una variedad de factores dinámicos como las características socioeconómicas en términos del acceso a servicios públicos y actividad comercial, se basa en la población como el primer filtro. Si una población tiene más de 1.500 habitantes, es reconocida como urbana, aunque pueda registrar carencias importantes en acceso a servicios.

La mirada estática de la ruralidad dificulta entender la contribución de los espacios rurales panameños, especialmente cuando se considera que varios programas sociales (identificados en la segunda sección de este documento) siguen usando esta definición oficial para determinar su cobertura. Además de la posible subestimación del número total de habitantes en zonas rurales del país, la definición oficial actual de lo rural representa únicamente un descarte de lo urbano, sin tomar en cuenta las características únicas de las regiones rurales y su evolución continua.

Los desafíos ambientales y los cambios sociodemográficos son dos factores importantes de la ruralidad panameña que no están reflejados adecuadamente en el tamaño de la población y la falta o presencia de servicios públicos y negocios privados (las características principales de la definición oficial de lo rural actual). La definición actual de la ruralidad no toma en cuenta el uso del suelo y por ende no permite entender cómo la evolución en su uso podría estar impactando a algunas de las poblaciones más vulnerables del país.

Panamá necesita su propia definición de lo rural basada en las características del país arriba descritas. Si bien una definición acorde con los estándares internacionales podría ser útil para hacer comparaciones, no es suficiente por sí misma. Por ejemplo, en su propuesta para una redefinición de lo rural en Panamá y otros países de la región, Dirven y otros (2011) sugieren un cruce entre la densidad de

población y la actividad primaria. En términos de densidad, se utiliza la definición de rural de la OCDE (menos de 150 habitantes por km²). Para la actividad primaria, se considera que 35% de la población se dedica a actividades agropecuarias. Este método produce un rango de densidad y empleo agrícola que permite entender la ruralidad como un gradiente.

A diferencia de los análisis del Brasil, Chile y la República Bolivariana de Venezuela, en el caso de Panamá el método propuesto muestra una población rural total muy similar a la que está evidenciada en los datos censales y solamente en la densidad, de acuerdo con la definición de lo rural de la OCDE. Este ejercicio demuestra que, aunque sea una definición más dinámica de lo rural que la oficial panameña, un cruce entre densidad y participación en el sector agropecuario no resulta suficiente para demostrar en el contexto nacional como las zonas rurales se diferencian de las urbanas más allá de su densidad. Tampoco toma en cuenta la diversidad de actividades que pueden ocurrir en el ámbito rural, incluso los servicios, lo que es un tema relevante en el caso de Panamá donde hay evidencia de un sector secundario creciente y programas como el Proyecto Fortalecimiento del Desarrollo Rural por medio del Agroturismo (PROAGROTUR) que ha apoyado el desarrollo del sector terciario (servicios turísticos) en las zonas rurales.

El conjunto actual de herramientas de medición de lo rural en Panamá no integra elementos dinámicos que permitan medir las transformaciones rurales. En su Boletín núm. 11, el INEC (2007) describe el territorio nacional como “dos tipos de áreas muy diferentes entre sí, en las que se asientan dos tipos de poblaciones con características sociodemográficas totalmente distintas; el área urbana y el área rural” (pág. IV). Estas definiciones se caracterizan por un enfoque dicotómico tradicional. Las teorías de la nueva ruralidad, junto con las características propias de Panamá, muestran que las diferencias entre lo rural y lo urbano son dinámicas y siempre están evolucionando, lo que apunta hacia la necesidad de tomar nuevas medidas para entender mejor los aportes y los desafíos de las zonas rurales del país.

Cuadro 5
Panamá: fortalezas y límites de la definición oficial de lo rural

Fortalezas	Límites
Incluye una variedad de factores como la disponibilidad de servicios públicos, actividad comercial e infraestructura.	Es dicotómica, por lo que solo define lo rural por descarte y no por sus propias características.
Permite comparabilidad en el tiempo desde los años cuarenta.	Faltan gradientes para comprender las diferencias más sutiles entre regiones y áreas.
Existen datos, incluso de tipo dinámicos de medición y caracterización de los flujos territoriales.	El énfasis sobre la población puede resultar en una subestimación de la población que vive en condiciones de ruralidad. No refleja la realidad cambiante de lo rural, incluso los desafíos ambientales y dinámicas sociodemográficas.

Fuente: Elaboración propia.

V. Inventario de indicadores en las estadísticas panameñas para medir y caracterizar la ruralidad

El INEC es la fuente principal de datos para medir la ruralidad, con una amplia oferta de variables demográficas, sociales y económicas. Los datos demográficos y socioeconómicos están disponibles en el Censo de Población y Vivienda, la Encuesta de Mercado Laboral y la Encuesta de Propósitos Múltiples. Para información sobre el sector primario, el INEC dispone del Censo Agropecuario y del Censo de Población y Vivienda. Los datos disponibles están desagregados a nivel de provincia, distrito y corregimiento. El Ministerio de Ambiente (2017) también cuenta con mapas de cobertura boscosa y uso de la tierra, que están publicados al nivel de provincia y están disponibles por solicitud al nivel de distrito y corregimiento. El Censo de Población y Vivienda, que se realiza cada diez años, incluye una gama significativa de estadísticas que en su gran mayoría están publicadas en los volúmenes censales, disponibles físicamente y en internet.

También existe el sistema de generación de datos en línea para el usuario, que se desarrolló utilizando REDATAM (Recuperación de Datos para áreas pequeñas por Microcomputador). Con este sistema se pueden construir de manera rápida y sencilla frecuencias, cruces de variables y otros cuadros informativos para complementar lo que no ha sido publicado en los tres últimos censos de población realizados (1990, 2000 y 2010)⁷. Algunas características investigadas sobre ruralidad se pueden obtener con un simple ejercicio de suma y resta, pero suele demandar tiempo si el dato se requiere a nivel de corregimiento (tercera división político-administrativa del país) por su volumen.

La encuesta de mercado laboral aplicada a los hogares ha mejorado gradualmente su cobertura. A partir de 2012 incluye la población que habita en las comarcas, que representan el 6% del total de Panamá. Esta encuesta incluye información para más de 15.300 viviendas, de las que el 42% está ubicada en el área rural, pero no se tiene información publicada de todas las variables investigadas para

⁷ Dada la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, el censo de 2020 fue postergado. En marzo de 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Censo estaba en el proceso de actualizar los mapas que utilizará para llevar a cabo el nuevo censo.

todas las provincias. En los cuadros 6 al 8 se muestran indicadores que permiten medir la ruralidad en Panamá de acuerdo con las dimensiones económica, social y ambiental.

Cuadro 6
Panamá: variables disponibles para medir la ruralidad, dimensión económica

Variable	Categoría y dimensiones	Nivel administrativo	Fuente	
Empleo	Población económicamente activa (PEA)	Género Grupo de edad Tipo de empleo (formal e informal)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	
	Población ocupada	Nivel de escolaridad	Censo de Población y Vivienda 2010	
	Población desocupada	Promedio de años aprobados de la población ocupada no agrícola	Encuesta de Mercado Laboral 2019	
	Población no económicamente activa (NEA)	Estado civil Seguridad social	Encuesta de Propósitos Múltiples 2019	
		Categoría en la actividad económica		
		Categoría en la ocupación		
		Ingreso mensual del hogar		
		Mediana de salario mensual de la población ocupada empleada		
		Horas trabajadas		
		Productor	Sexo Grupo de edad Tamaño de la explotación	INEC-Censo Agropecuario 2011
			Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	

Fuente: Elaboración propia, a partir de información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2020.

Cuadro 7
Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión social

Variable	Categorías y dimensiones	Nivel administrativo	Fuente
Población	Indígena dentro de la Comarca	Grupo al que pertenece	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)
	Indígena fuera de la Comarca	Género	Censo de Población y Vivienda 2010
	No indígena	Grupo de edad	Encuesta de Mercado Laboral 2019
	Afrodescendiente	Nivel de escolaridad Estado civil Seguridad social	Encuesta de Propósitos Múltiples 2019
Viviendas particulares ocupadas	Vivienda y hogares	Uso y clase de servicio sanitario	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)
		Equipo doméstico	Censo de Población y Vivienda 2010
		Material de construcción de la vivienda (techo, paredes, piso)	Encuesta de Propósitos Múltiples 2019
		Tipo de vivienda	
		Tipo de alumbrado	
		Número de cuartos	
		Tenencia	
		Relación de parentesco	
		Tipo de hogar	
		Tamaño del hogar (número de personas)	
		Número de hijos en el hogar	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2020.

Cuadro 8
Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión ambiental

Variable	Categoría y dimensiones		Nivel administrativo	Fuente
Ocupación de tierras	Tipo de ocupación	Extensión de bosques, extensión de praderas, producción	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	Ministerio de Desarrollo Agropecuario Ministerio de Ambiente
Vivienda	Eliminación de la basura	Río, quebrada, mar o lago, terreno baldío, entierro, incineración o quema	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) Censo de Población y Vivienda 2010

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2020.

VI. Propuestas metodológicas alternativas para medir la ruralidad en Panamá

Con la evaluación de los indicadores oficiales disponibles sobre aspectos demográficos, económicos, laborales y ambientales en la estadística panameña y aportes de la teoría de la nueva ruralidad (Dirven y Candia, 2020; Gaudin, 2019) y del enfoque territorial de análisis (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019) se sugieren tres propuestas metodológicas alternativas para medir lo rural en Panamá. Las siguientes propuestas metodológicas incorporan los cambios dinámicos mencionados que se dan en los territorios rurales y su población en donde lo rural ya no es solo lo agrícola y hay una evolución constante en términos de las características de los habitantes y la tierra misma.

Estas propuestas alternativas de medición se pueden concretizar utilizando datos obtenidos a través del censo de población y vivienda, que se ejecuta cada diez años, y de las encuestas aplicadas a los hogares, que se realizan cada año, como la de propósitos múltiples y la de mercado laboral. Con respecto a estas encuestas, es importante señalar que para cada variable investigada se utiliza un factor de expansión, lo que permite tener representatividad de la selección en el universo de estudio.

Los índices propuestos tienen como base el enfoque funcional. Este enfoque mide la población rural, utilizando sobre todo dimensiones demográficas, laborales, económicas y ambientales. Es importante destacar que las variables incluidas en los índices propuestos no son exhaustivas. En ejercicios futuros se pueden incorporar la disponibilidad de servicios públicos e infraestructura, por ejemplo, como muestras de variables incorporadas en las definiciones oficiales actuales del país. Las propuestas que se presentan a continuación son un primer intento que está abierto a modificaciones y adaptaciones para atender las necesidades de las instituciones públicas y los ciudadanos. En su fase de operacionalización, resultará necesario verificar el nivel de representatividad y de desagregación geográfica de las variables que componen los índices.

Las metodologías alternativas para medir la ruralidad podrían ser pertinentes para Panamá si permiten hacer una medición más fina de lo rural y, por ende, para entender en mejor detalle los aportes y las necesidades de las áreas rurales al momento de diseñar y evaluar políticas públicas. A

partir de la comprensión de los procesos de diversificación productiva en áreas rurales se podrán deducir transformaciones económicas y socioculturales de dichas áreas derivadas de las actividades económicas. La primera propuesta de medición alternativa de la ruralidad en Panamá consiste en un índice relativo de ruralidad (IRR). El IRR define grados de ruralidad al medir la población bruta y la densidad de población por localidad, la distancia de la localidad considerada de un área urbana de 10.000 habitantes mínimo y el porcentaje de la población que vive en área urbana según la definición oficial de ruralidad vigente en Panamá. La información puede ser analizada a nivel de corregimiento y el porcentaje de la población que vive en área urbana puede ser analizado a escala de provincia, comarca o distrito.

Cuadro 9
Panamá: índice relativo de ruralidad

	Variable				Fuente
Nivel político administrativo: provincia, comarca, distrito o corregimiento	Tamaño de la población en localidad (1 localidad más poblada, 0 localidad menos poblada)	Densidad de población (1 localidad más poblada, 0 localidad menos poblada)	Distancia de la localidad de un área urbana de mínimo 10 000 habitantes ^a (1 localidad más cercana, 0 localidad más lejana)	Porcentaje de la población que vive en área urbana según la definición oficial del INEC (1 es la totalidad de la población urbana y 0 ausencia de población urbana)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)- Censo de Población y Vivienda 2010

Fuente: Elaboración propia.

^a El tamaño de la localidad a considerar como urbana de referencia se determinará en la parte empírica del trabajo, para lo que se tomará en cuenta qué umbral de población urbana provee un conjunto de servicios mínimos a la población (hospitales, escuelas, bancos, entre otros.).

Con esta propuesta se busca medir la ruralidad dependiendo de criterios demográficos y de cercanía de localidades con áreas urbanas. Se consideran las variables tamaño de población en la localidad, densidad de población (habitantes por km²), cercanía con localidades o corregimientos de al menos 10.000 habitantes y porcentaje de la localidad considerada como urbana según la definición oficial del INEC.

Las variables tamaño de población y densidad de población son dos variables importantes para definir si el espacio es urbano o rural. El tamaño permite conocer qué tan poblado está un territorio y la densidad indica qué tan concentrada está la población dentro del territorio. Este índice se puede medir a nivel de corregimiento, distrito o provincia. Si se toman los datos de la encuesta de mercado laboral, el índice se puede medir para todos los niveles, excepto para el lugar poblado. Debido a que las variables se encuentran en distintas escalas, se obtiene la transformación logarítmica de tamaño de población y densidad. El índice estaría compuesto entonces por el promedio de las variables reescaladas.

Dimensiones de la variable tamaño de población en la localidad

Los valores para la variable tamaño de población se establecen en el intervalo (0, 1), en donde 0 identifica el menor valor de la variable y hace referencia a la localidad menos poblada del país, que corresponde al corregimiento La Guinea, con 83 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda realizado en 2010. Por su parte, el valor 1 corresponde al corregimiento Juan Díaz, con mayor población (100.636 habitantes).

Dimensiones de la variable densidad de población (habitantes por km²)

Los valores para la variable densidad de población habitantes por km² se reescalan también en una escala del 0 al 1. El 0 corresponde a la localidad con menor densidad de población, el corregimiento Yape, con 0,3 habitantes por km², y 1 al corregimiento de El Chorrillo, con mayor densidad de habitantes por km² (29.363,1).

Dimensiones de la variable cercanía con áreas pobladas de al menos 10.000 habitantes

La variable de cercanía con áreas pobladas de al menos 10.000 habitantes se elabora utilizando los valores reescalados entre 0 y 1, donde 0 es la localidad más alejada de un área de 10.000 habitantes mínimo y 1 la localidad más cercana de un área de 10.000 habitantes mínimo.

Dimensiones de la variable porcentaje de la población considerada como urbana según la definición oficial del INEC

La variable de porcentaje de la localidad considerada como urbana según la definición oficial del INEC. Esta información se recolecta para una mayor escala (al nivel de provincia o de territorio funcional) para determinar un porcentaje para cada área. De esta manera, 0 podrá ser el área con menor porcentaje de población urbana y 1 el área con mayor porcentaje de población urbana. Se retoma la definición oficial rural-urbana por efectos de comparabilidad. Si bien una concepción dicotómica resulta insuficiente para dar cuenta de las transformaciones rurales recientes y de sus dinámicas, es una variable pertinente que permite elaborar un índice complejo de ruralidad.

La segunda propuesta de medición alternativa de lo rural en Panamá es el índice ambiental de ruralidad que mide lo rural a través de criterios demográficos con la densidad de población por localidad e incluye un componente medioambiental y la definición del uso de suelo. La teoría de la nueva ruralidad enfatiza la necesidad de tomar en cuenta las características medioambientales de la ruralidad. En este contexto, se asume que la nueva ruralidad se caracteriza por una relación más respetuosa entre actividad económica rural y el acceso a las especificidades medioambientales de dichas áreas. Una localidad con un importante uso de suelo agropecuario y una cercanía con áreas boscosas o forestales protegidas traducen un mayor grado de ruralidad, con la preservación de sus características socioculturales derivadas de sus especificidades medioambientales.

Cuadro 10
Panamá: índice ambiental de ruralidad

	Variables			Fuente
Nivel político-administrativo: provincia, comarca, distrito o corregimiento	Densidad de población (habitantes por km ²) (1 localidad más poblada, 0 localidad menos poblada)	Cercanía con áreas boscosas/forestales (1 localidad más alejada de áreas boscosas/forestales, 0 localidad más cercana)	Uso del suelo en la localidad (0 localidad con menor uso agropecuario, 1 localidad con mayor uso agropecuario)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)-Censo de Población y Vivienda 2010 Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)-Ministerio de Ambiente (datos de cobertura boscosa)

Fuente: Elaboración propia.

La proximidad de las localidades con áreas forestales y el uso del suelo se incluyen porque muestran los problemas ambientales asociados con la preservación y cercanía con coberturas de bosques primarios, secundarios y plantares, el uso del suelo para actividades agropecuarias y la diversificación productiva de las áreas rurales en Panamá. Si bien la ruralidad no es sinónimo de actividad agropecuaria, se asocia con un ecosistema sociocultural y natural que son características importantes de la ruralidad, en particular en Panamá.

Con esta propuesta se pretende medir la ruralidad en función de variables demográficas, la proximidad con áreas forestales y el uso del suelo en las localidades del país. Este índice conformado se puede medir a nivel de provincia, distrito o corregimiento. De esta forma, se pueden analizar las áreas por sus características demográficas y también económicas a través de la cobertura y uso de suelo; destacan las áreas no metropolitanas y las comarcas indígenas como espacios particulares por sus

características no solamente étnicas, sino también medioambientales y productivas a través de la cobertura y uso de suelo.

Dimensiones de la variable densidad de población (habitantes por km²)

Los valores para la variable densidad de población (habitantes por km²) se reescalan también en una escala del 0 al 1. El 0 corresponde a la localidad con menor densidad de población, el corregimiento Yape, con 0,3 habitantes por km², y 1 al corregimiento de El Chorrillo, con mayor densidad de habitantes por km² (29.363,1).

Dimensiones de la variable cercanía con áreas forestales

Los valores para la variable cercanía con áreas forestales (0,1), corresponden a 0 para la localidad más cercana a áreas forestales y 1 para aquella más alejada de dichas áreas.

Dimensiones de la variable de uso del suelo

Los valores para la variable del uso del suelo se ubican entre 0 para la localidad con mayor uso agropecuario y 1 para la localidad con menor uso agropecuario.

La tercera propuesta está desarrollada en el índice demográfico de ruralidad, que tiene como objetivo medir lo rural a través de indicadores demográficos, de uso de suelo y de movilidad laboral. Constituye una forma dinámica de medición de la ruralidad, tomando en cuenta las características de las localidades, así como las interacciones profesionales que pueden existir entre localidades con diferentes usos de suelo y, consecuentemente, con diferentes características económicas, productivas y socioculturales.

Cuadro 11
Panamá: índice demográfico de ruralidad

	Variable			Fuente
Nivel político administrativo: provincia, comarca, distrito o corregimiento	Densidad de población (0 localidad más poblada, 1 localidad menos poblada)	Uso del suelo en la localidad (0 localidad con menor uso no urbano, 1 localidad con mayor uso no urbano)	Movilidad laboral (0 localidad con menor proporción de movilidad, 1 con mayor proporción de movilidad)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)-Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)-Encuesta de Mercado Laboral 2019 (anual)

Fuente: Elaboración propia.

Para este índice demográfico se considera medir la ruralidad a nivel de corregimiento con las siguientes variables: densidad de población, uso de suelo y movilidad laboral. Se agrega la variable movilidad laboral porque el mayor aporte a la economía del país lo realiza el sector terciario, por ser un país mayoritariamente de servicios. Esto ocasiona una movilidad laboral frecuente hacia las ciudades, principalmente hacia la ciudad de Panamá, que es en donde se concentran esas actividades. Se puede medir movilidad laboral por la proporción de PEA a nivel de un corregimiento, con la población ocupada que trabaja en otro corregimiento.

Dimensiones de la variable densidad de población (habitantes por km²)

Los valores para la variable densidad de población habitantes por km² se reescalan también en una escala del 0 al 1. El 1 corresponde a la localidad con menor densidad de población, el corregimiento Yape, con 0,3 habitantes por km², y el 0 al corregimiento de El Chorrillo, con mayor densidad de habitantes por km² (29.363,1).

Dimensiones de la variable de uso del suelo

Los valores para la variable del uso del suelo se ubican entre 0 para la localidad con menor uso no urbano y 1 para la localidad con mayor uso no urbano.

Dimensiones de la variable movilidad laboral

Los valores para la variable movilidad laboral se ubican entre 0 y 1, donde 1 indica la localidad con mayor proporción de movilidad laboral hacia áreas urbanas y 0 corresponde a la localidad con menor proporción de movilidad laboral hacia los centros urbanos.

VII. Metodología propuesta para elaborar el nuevo índice de ruralidad de Panamá

Se proponen tres nuevas alternativas para medir la ruralidad panameña. La primera opción se enfoca en la diversificación de la economía rural, extendiendo el conocimiento de la economía rural más allá de su concentración en el sector primario. El segundo índice propuesto incluye el impacto de desafíos ambientales y la diversificación productiva en el contexto rural. El tercer y último índice involucra las características demográficas en relación con la diversificación productiva y los factores dinámicos de medición de flujos a través de la movilidad laboral.

En términos de la metodología de los índices, será necesario reescalar las variables, tomando en cuenta los valores máximos y mínimos para cada variable. En el segundo paso se propone promediar o ponderar los valores de las variables reescaladas según el propósito de política pública para luego crear un índice de ruralidad. El promedio geométrico de los valores reescalados del conjunto de variables para cada corregimiento se obtiene:

$$PG = \sqrt[n]{(vsv1 \text{ cor1})(vsv2 \text{ cor2})(vsvn \text{ corn})}$$

donde: vsv1= valor reescalado de la variable 1,

cor1= corregimiento1, y

n= cantidad de variables en el índice a crear.

Ejemplo: en la propuesta 1, el índice relativo de ruralidad, se consideran cuatro variables: tamaño de población en la localidad, densidad de población (habitantes por km²), distancia de la localidad de un área urbana de mínimo 10.000 habitantes y porcentaje de la población que vive en área urbana según la definición oficial del INEC.

El promedio se compone de:

(Valor reescalado de la variable “tamaño de población” en el corregimiento₁ + Valor reescalado de la variable “densidad de población” en el corregimiento₁ + Valor reescalado de la variable “distancia de un área urbana de mínimo 10.000 habitantes” en el corregimiento₁ + Valor reescalado de la variable “porcentaje de la población que vive en área urbana según la definición oficial del INEC”). Una opción sería dividir este total por cuatro, aportando el mismo peso a cada variable. Pero la ponderación podría variar dependiendo de las necesidades de la investigación o la política pública.

Para elaborar el índice simple:

Los nuevos valores obtenidos en el promedio realizado para cada corregimiento se minimizan para obtener el menor valor y también se maximizan para obtener el mayor valor de ellos. Estos dos valores se restan para obtener el rango del índice. A continuación se establece la cantidad de niveles en la que se desea dividir el índice (en categorías, por ejemplo: alto, medio, bajo). En la propuesta se establecen cuatro niveles para categorizar y obtener la amplitud del intervalo de las categorías a crear.

Utilizando el valor mínimo de los promedios reescalados como primer límite inferior, para el primer nivel de las categorías y el valor máximo de los promedios reescalados como el último límite superior, se proponen las categorías del índice simple para la ruralidad: muy alta ruralidad, alta ruralidad, baja ruralidad o muy baja ruralidad, basadas en intervalos determinados.

Se procede a clasificar cada corregimiento dentro del intervalo que le corresponde según el valor obtenido en el promedio realizado en el paso 2.

Estas categorías del índice también pueden ser:

1. Rural profundo
2. Rural integrado
3. Rural-urbano
4. Urbano-metropolitano

El índice también puede ser ponderado con una escala a nivel de provincia o distrito, según sea el propósito de la política pública.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

En este documento se plantea la necesidad de medir la ruralidad en Panamá a través de nuevas variables que permitan caracterizar a los territorios de acuerdo con los cambios que han tenido en sus características demográficas, productivas, laborales y medioambientales, y que permitan captar el dinamismo que hoy se da en las actividades que realizan, en sus cambios y transformaciones continuos.

Los espacios rurales de Panamá, al igual que otros espacios rurales de América Latina y el Caribe, mantienen una constante pérdida de población que migra hacia los espacios urbanos por diversos factores, pero también existe una población arraigada en esos espacios que tiene una baja escolaridad, con menos accesibilidad física, en donde la mujer tiene una menor participación en la vida laboral en comparación con los hombres y mujeres del resto del país, con una población indígena que enfrenta grandes carencias y desigualdades. Se trata de una población que necesita de políticas efectivas que permitan desarrollar sus capacidades, considerando integralmente sus características socioeconómicas distintivas.


Las metodologías alternas presentadas en este documento, con una forma de medición más fina de lo rural, con indicadores que muestran la evolución y las transformaciones de las poblaciones, pretenden ser una herramienta de utilidad para las autoridades encargadas de implementar programas y políticas de desarrollo rural, enfocadas en la diversidad productiva y funcional del campo. En consideración de los próximos pasos, se destaca que las metodologías propuestas aquí para medir la ruralidad son sugerencias para discutir y adaptar a las necesidades del país.

Se sugiere activar y mantener una conversación constante entre ministerios, organizaciones internacionales, la población panameña y quienes viven en las áreas rurales en especial y otros agentes relevantes sobre cuáles son las medidas adecuadas para mejor entender las brechas territoriales en el país y para generar la evidencia necesaria para crear políticas públicas que se pueden cerrar estas brechas. Sobre este último punto, una vez que haya determinado las mejores medidas para la ruralidad panameña es necesario hacer la conexión entre la evidencia empírica a través de los datos y el desarrollo de políticas públicas y acción, lo que requerirá cooperación y un compromiso interinstitucional.

Bibliografía

- Ávila Sánchez, H. (ed.) (2005), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, Cuernavaca (México), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Berdegú, J. A., J. Escobal, y A. Bebbington (2015), "Explaining spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions", *World Development*, vol. 73.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), *Informe de análisis de políticas agropecuarias en Panamá*.
- Camacho, M., F. Cabrera y A. Pittí de Rivera (2015), "Poblaciones urbanas y rural de Panamá: un análisis a partir de microdatos censales", *Revista novedades en población*, vol. 11, N° 22, julio-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional*, Santiago de Chile.
- Dirven, M. y D. Candia (2020), "Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/25; LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dirven, M. y otros (comps.) (2011), "Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W. 397), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Faiguenbaum, S. y M. Namdar-Irani (2005), "Definiciones de rural y/o urbano en el mundo", documento para discusión, inédito.
- Fernández L., J., M. I. Fernández e I. Soloaga (2019), "Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/65; LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gaudin, Y. (2019), "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/45; LC/MEX/TS.2019/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2007), "Estimaciones y proyecciones de la población total, urbana - rural en la república, por provincia, comarca indígena y sexo: años 2000-2010", *Situación demográfica, Boletín*, N° 11.
- Ministerio de Ambiente (2017), "Mapa de cobertura y uso de la Tierra 2012", *Gaceta oficial digital*, 3 de marzo.

- MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) (2014), *Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá, desde una política de Estado de mediano y largo plazo*.
- MIVIOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) (2019), "Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá", Propuesta, anexo 1, *Gaceta oficial digital*, 4 de julio.
- Naciones Unidas (2016), "Report of the Conference of the Parties to its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015", Framework Convention on Climate Change (FCCC/CP/2015/10/Add.1), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.
- OER (Oficina de Electrificación Rural) (2020), "Informe de rendición de cuentas y gestión julio 2019 – junio 2020", Gobierno Nacional de la República de Panamá [en línea] <https://www.oer.gob.pa/tmp/file/505/OER---INFORME-DE-RENDICION-DE-CUENTAS-PRIMER-ANO-DE-GOBIERNO.pdf>.
- Panamá, *Gaceta Oficial* (2019), "Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá", Propuesta anexo 1, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, *Gaceta oficial digital*, N° 28810, jueves 4 de julio.
- Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos* (LC/W. 397), M. Dirven y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2011), "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural", Reunión de Expertos sobre Población Territorio y Desarrollo Sostenible, 16 y 17 de agosto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A y M. Saborío (2008), "Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural", *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*, A. Rodríguez y M. Saborío (eds.), San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Rosas-Baños, M. (2013), "Nueva ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: economía ambiental y economía ecológica", *Polis, revista latinoamericana*, vol. 12, N° 34.
- Sabalain, C. (2011), "El concepto de rural en los países de la región", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos* (LC/W. 397), M. Dirven y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



En este documento se describen las principales transformaciones socioeconómicas que se produjeron en las áreas rurales de Panamá y que llevaron a hablar de una “nueva ruralidad”, y se presentan metodologías alternativas para su medición, con el objetivo de superar los enfoques dicotómicos tradicionales y medir las nuevas heterogeneidades y dinámicas territoriales en el país. Para ello, se proponen tres índices de ruralidad, basados en el enfoque funcional, que mide la población rural utilizando sobre todo dimensiones demográficas, laborales, económicas y ambientales: i) el índice relativo de ruralidad (IRR), que busca medir la ruralidad en función de criterios demográficos y de cercanía de localidades con áreas urbanas; ii) el índice ambiental de ruralidad (IAR), con el que se pretende analizar las áreas por sus características demográficas y económicas a través de la cobertura y el uso del suelo (destacan las áreas no metropolitanas y las comarcas indígenas como espacios particulares, por sus características no solamente étnicas, sino también medioambientales y productivas), y iii) el índice demográfico de ruralidad (IDR), que mide la ruralidad en función de las características demográficas de la población y las dinámicas territoriales.

