



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/SEM.260/1
2 de marzo de 2021

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE REUNIÓN SOBRE EL PROYECTO CEPAL-FIDA:
NUEVAS NARRATIVAS PARA UNA TRANSFORMACIÓN RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

PANAMÁ

(Reuniones virtuales, 18 de noviembre de 2020, 15 de enero y 9 de febrero de 2021)

ÍNDICE

A. PRIMERA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC).....	5
1. Fecha: 18 de noviembre de 2020.....	5
2. Discusión y comentarios.....	5
B. SEGUNDA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC).....	6
1. Fecha: 15 de enero de 2021.....	6
2. Discusión y comentarios.....	6
C. TERCERA REUNIÓN CON EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES)	7
1. Fecha: 9 de febrero de 2021	7
2. Discusión y comentarios.....	8
ANEXO LISTA DE PARTICIPANTES	9

A. PRIMERA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC)

1. Fecha: 18 de noviembre de 2020

1. El objetivo de la reunión fue presentar el documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales* y discutir de las propuestas alternativas de medición de lo rural en Panamá que se formulan en el documento.
2. Se presentaron los objetivos generales del proyecto y los objetivos específicos del componente “nueva ruralidad” para la medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por parte del señor Ramón Padilla. Se realiza una sinopsis del proyecto y de los pasos que se han avanzado, así como de las etapas que siguen.
3. Se presentaron por parte de la CEPAL los principales hallazgos del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales* sobre alcances y límites de las definiciones actuales de lo rural en Panamá, y posibles implicaciones de sus evoluciones en términos de políticas públicas.
4. Asimismo, se presentaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural: i) el índice relativo de ruralidad, ii) el índice ambiental de ruralidad, y iii) el índice demográfico de ruralidad.

2. Discusión y comentarios

5. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) agradeció el valioso trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para entender mejor las dinámicas rurales en Panamá con el objetivo de diseñar políticas públicas más eficientes para la reducción de las disparidades socioeconómicas. Expresó su interés por trabajar en la iniciativa planteada por la CEPAL en el marco del proyecto.
6. Se subrayó la importancia de repensar las definiciones de lo rural en todos los países de América Latina y el Caribe con el objetivo de entender de manera más fina la forma de levantar encuestas y analizar los resultados. Por ejemplo, el INEC preguntó cómo la Encuesta de Propósitos Múltiples podría ser modificada a partir de la implementación de los índices propuestos.
7. La CEPAL aclaró que los índices se ponen a la consideración de las autoridades de Panamá, pero de ninguna manera se quieren imponer nuevas formas de medir la ruralidad en el país. El objetivo es desarrollar herramientas conceptuales y metodológicas para contar con una comprensión más rica de la ruralidad en Panamá. El análisis de datos será el propósito de las siguientes fases de ejecución del proyecto.
8. Se aclaró que el INEC cuenta con una gran cantidad y calidad de datos de ruralidad. De esta manera, el proyecto no ambiciona levantar encuestas o generar más indicadores, sino construir diferentes escenarios de ruralidad a partir de la información disponible.
9. Acerca de la movilidad laboral, el INEC expresó que es todavía un reto entender y medir de manera clara las dinámicas demográficas y laborales, en particular para las escalas administrativas más desagregadas.
10. El censo de población planeado inicialmente para mayo de 2020 se realizará en 2021. Se planteó la oportunidad de incluir los aportes de esta iniciativa para el censo. Sin embargo, los cuestionarios para la

encuesta están en proceso de finalización, y no se podrán llevar en el marco de este censo nuevas formas de levantamiento a un mayor nivel de desagregación.

11. La CEPAL expresó su interés de contribuir y colaborar en la agenda pública de Panamá, de acuerdo con sus prioridades. De esta forma, se recomendó presentar el proyecto al Ministerio de Desarrollo Social quién podría ser un socio importante para dar más impacto a esta iniciativa en el país.

12. Se concluyó la reunión compartiendo el documento con los participantes para que puedan formular sus comentarios y retroalimentación en un plazo de dos semanas, en particular sobre los índices de ruralidad propuestos. El INEC concluyó expresando nuevamente su interés para trabajar en el marco de una dinámica interinstitucional para fortalecer y acompañar la agenda de política pública en el país. El trabajo sobre la ruralidad es, en este contexto, muy oportuno.

B. SEGUNDA REUNIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC)

1. Fecha: 15 de enero de 2021

13. El objetivo de la reunión fue recordar las propuestas alternas de medición de la ruralidad planteadas en el documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales* y discutir de los procesos de operacionalización de dichas propuestas. Asimismo, se presentaron resultados y mapas preliminares de puesta a prueba del índice relativo de ruralidad para discusión y retroalimentación.

14. Se mencionaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural planteados en el documento: i) el índice relativo de ruralidad, ii) el índice ambiental de ruralidad, y iii) el índice demográfico de ruralidad.

15. Se presentaron los indicadores y variables que se utilizarán para la medición de lo rural en Panamá a través del índice relativo de ruralidad, así como mapas preliminares de la ruralidad en Panamá a partir de estas metodologías innovadoras de medición.

2. Discusión y comentarios

16. El INEC recordó que se suele medir la ruralidad en Panamá privilegiando dos elementos principales: la cantidad y agrupación de viviendas, y la oferta de bienes y servicios públicos. Preguntó si los índices propuestos se integrarán al censo de población previsto para 2021 o si se elaborará un análisis a parte.

17. Se aclaró que el ejercicio se lleva a cabo a partir de datos existentes. El objetivo es basarse en lo que existe y analizar la pertinencia de cada metodología de medición para mejor tomar en cuenta las dinámicas territoriales del país. Estos ejercicios podrán servir de punto de partida para una futura actualización de las formas de medir lo rural en Panamá superando las metodologías dicotómicas clásicas. El objetivo es que las autoridades de Panamá se apropien las propuestas para su trabajo.

18. El INEC afirmó que estas propuestas podrían ayudar para plantear nuevas clasificaciones de ruralidad, con gradientes más adaptados a la nueva realidad rural en Panamá. Además, se destacó la importancia de redefinir estas clasificaciones con fines de política pública para el desarrollo territorial rural.

19. El INEC aclaró que, dentro de las provincias, existe la distinción rural, urbana y las comarcas indígenas que fueron creadas aparte. Se destacó que puede haber más de una clasificación dicotómica, pero para las encuestas, es relevante contar con estas dos clasificaciones. Dentro de estas dos clasificaciones principales, podrían existir diferentes grados de ruralidad y urbanidad, pero las dos clasificaciones son importantes para el marco muestral de las encuestas.

20. La CEPAL aclaró que entendía esta parte para definir el marco muestral, pero que efectivamente existían espacios metodológicos para definir diferentes grados de ruralidad y urbanos, dependiendo de las finalidades de dichas clasificaciones alternativas.

21. Se discutieron de las escalas y umbrales de ruralidad y urbanidad para medir lo rural en Panamá. Se recordó que la primera propuesta era un índice relativo, tomando en cuenta las proporciones y dimensiones de los indicadores del país a través de una normalización y reescalamiento. El INEC afirmó estar de acuerdo con esta estrategia de medir lo rural de manera relativa.

22. Se concluyó la reunión compartiendo la presentación con las operacionalizaciones preliminares del índice relativo de ruralidad con los participantes para que puedan formular sus comentarios y retroalimentación. Se recordó que estas propuestas tienen como ambición apoyar y acompañar los programas de Panamá en el marco de su agenda pública. Además, se definió un marco de colaboración entre el INEC y la CEPAL para que se tenga acceso a datos e información estadística desagregada para la operacionalización de los índices de ruralidad propuestos.

23. El INEC concluyó expresando nuevamente su interés para trabajar en el marco de una dinámica interinstitucional para fortalecer y acompañar la agenda de política pública en el país.

C. TERCERA REUNIÓN CON EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES)

1. Fecha: 9 de febrero de 2021

24. El objetivo de la reunión fue presentar el documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales* y discutir de las propuestas alternativas de medición de lo rural en Panamá que se formulan en el documento.

25. Se presentaron los objetivos generales del proyecto y los objetivos específicos del componente “nueva ruralidad” para la medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por parte del señor Ramón Padilla y de la señora Sara Hess. Se realiza una sinopsis del proyecto y de los pasos que se han avanzado, así como de las etapas que siguen.

26. Se presentaron por parte de la CEPAL los principales hallazgos del documento *Medición y caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales* sobre alcances y límites de las definiciones actuales de lo rural en Panamá, y posibles implicaciones de sus evoluciones en términos de políticas públicas.

27. Asimismo, se presentaron los tres instrumentos alternativos de medición de lo rural: i) el índice relativo de ruralidad, ii) el índice ambiental de ruralidad, y iii) el índice demográfico de ruralidad. Se presentaron resultados preliminares a través de mapas ilustrativos para los casos de México y Panamá, con el objetivo de abrir la discusión para retroalimentación y comentarios.

2. Discusión y comentarios

28. El MIDES expresó su interés por el trabajo presentado por la CEPAL. Explicó que desde 2017 están trabajando sobre el desarrollo de un índice de pobreza multidimensional al nivel de corregimiento, y que, en este contexto, el trabajo de la CEPAL es muy oportuno. En particular, el concepto de territorio rural es un elemento innovador y pertinente para entender mejor la pobreza y la marginación rural.

29. El MIDES destacó el interés de analizar los fenómenos de migración, en particular las migraciones internas (familias urbanas con casas secundarias en áreas rurales) y sus impactos sobre el bienestar rural. Otro elemento importante es la dispersión de la población en áreas rurales, donde las personas aisladas cuentan a veces con los indicadores de desarrollo humano más elevados que en otras áreas.

30. El MIDES aclaró que, efectivamente, los aportes de la teoría de la nueva ruralidad son pertinentes en el sentido que la ruralidad panameña experimentó profundas transformaciones demográficas, productivas y socioculturales a lo largo de las últimas décadas.

31. La CEPAL aclaró que la ambición de reducir las brechas territoriales entre áreas urbanas y rurales no significa proceder a una urbanización de las áreas rurales, o integrarlas a las áreas urbanas. El objetivo es entender las dinámicas y los continuos urbanos-rurales para tomar en cuenta estas especificidades en el momento de diseñar políticas públicas de desarrollo. El objetivo es tomar en cuenta el hecho que existe una gran diversidad de ruralidades en Panamá, superando el enfoque dicotómico.

32. En este contexto, las comarcas indígenas cuentan con ciertas especificidades, como por ejemplo el trabajo colectivo de la tierra y ciertos niveles de autoadministración. En este sentido, existe una especificidad territorial, con rezagos rurales marcados en ciertas áreas de población indígena que resulta necesario tomar en cuenta en el momento de desarrollar herramientas innovadoras de medición de la ruralidad en Panamá.

33. Además, la pandemia de COVID-19 da lugar a fenómenos de migración interna, de las ciudades hacia las áreas rurales. Existe en este contexto un espacio metodológico para tomar en cuenta estos fenómenos recientes de mejor manera.

34. El MIDES formuló una pregunta sobre la puesta en marcha de los índices de ruralidad propuestos y sobre la ponderación de las variables que los componen. La CEPAL aclaró que no se trata de imponer una nueva forma de medir la ruralidad en Panamá sino definir herramientas innovadoras para entender y medir la ruralidad con el objetivo de diseñar políticas públicas para la reducción de desigualdades territoriales. La CEPAL afirmó que los índices son relativos, y permiten mucha libertad para adaptarse a cada realidad, por definición diferente en cada país. En este sentido, la comprensión territorial a través de gradientes de ruralidad permite renovar los esquemas de comprensión y medición de la ruralidad.

35. La CEPAL cerró esta reunión recordando su interés de apoyar al MIDES en sus trabajos, con el objetivo de crear y fomentar una dinámica interinstitucional en el tema, en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el INEC. Se decidió agendar una próxima reunión para incorporar los comentarios en el documento y avanzar hacia la operacionalización de los índices de ruralidad.

ANEXO
LISTA DE PARTICIPANTES

1. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

José Branca
Subdirector Nacional Económico

Bernardo González
Subdirector Nacional Sociodemográfico

Vanessa Nuñez
Departamento de cartografía

Armando Sempris
Jefe Encargado del Departamento de Demografía

Yariela Zeballos
Jefa Encargada del Departamento de Coordinación del Sistema Estadístico Nacional

María Nieto
Jefa del Departamento de Encuestas y Análisis de Información Sociodemográfica

Hilda Martínez
Jefa de la Sección de Análisis de Información Sociodemográfica

Emerson Córdoba
Analista de Sistemas y Métodos Informáticos II

Rommel Cervantes
Estadístico II

Edgar Vásquez
Jefe de Estadística II

Rolando Johnson
Asistente Ejecutivo

Elizabeth Espinosa
Asistente Ejecutiva

Marisol de Hinds
Asistente Ejecutiva

Lisbeth de Matos
Analista Administrativa

Patricia Saucedo
Asistente Técnica

Marián Lau
Asistente Técnica

2. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Edith Castillo

José Champsaur

Gilda Barrera

Antonio Diaz

Cyntia Domínguez

Genesis Carrera

3. Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México

Ramón Padilla Pérez
Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico

Sara Hess
Funcionaria de la Unidad de Desarrollo Económico

Enrique González
Funcionario de la Unidad de Desarrollo Económico

Yannick Gaudin
Funcionario de la Unidad de Desarrollo Económico

Jorge Máttar
Consultor de la Unidad de Desarrollo Económico

Thibaut Plassot
GeoLab
Consultor de la Unidad de Desarrollo Económico

Isidro Soloaga
GeoLab
Consultor de la Unidad de Desarrollo Económico

Moisés Reyes
GeoLab
Consultor de la Unidad de Desarrollo Económico