



ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ÁREAS DE DIFÍCIL ACCESO EN PANAMA

Panamá, octubre 2023

Informe elaborado para la
Fundación Lymberg



Panamá

CONTENIDO

	Página
I. Contexto General	3
II. Objetivo del Informe	4
III. Áreas Geográficas y Población	4
IV. Principales Características	6
❖ Condiciones Socioeconómicas	6
❖ Desigualdad y Pobreza	7
❖ Población Vulnerable	10
❖ Educación	12
❖ Salud	14
❖ Infraestructura Básica	15

V.	Gasto Social	17
VI.	Reflexiones	18

I. CONTEXTO GENERAL

El desarrollo integral de un país debe contemplar una visión de las limitaciones importantes que enfrenta la población y la forma en que se percibe su incorporación al desarrollo, teniendo un horizonte de igualdad en el mismo; considerando a esta población como una fuerza social que, como tal, requiere atención y oportunidades.

En Panamá, una parte de la población es vulnerable, con escasas oportunidades, presentando difíciles condiciones de subsistencia y sujeta a privaciones como lo son el acceso a la educación, salud, vivienda y servicios básicos.

Desde otro ángulo, estudios demuestran que los niños, niñas y adolescentes (NNA) constituyen el grupo poblacional más vulnerable; los hogares con niños muestran tasas de pobreza sustancialmente mayores a los hogares conformados solo por adultos, y la brecha se amplía a medida que aumenta la cantidad de niños que integran el hogar.

Panamá, es el sexto país más desigual en el mundo. Son evidentes las grandes diferencias políticas, sociales y económicas, entre los diferentes grupos, por nuestra gran diversidad étnica, social, cultural, histórica y posición geográfica de tránsito, las que derivan en trato desigual y marginación.

Existen muchas realidades en nuestro país. Una capital con riqueza y opulencia rodeada de cinturones de pobreza, que no se pueden esconder. En el resto del país, la marginación es aún mayor, particularmente en las comarcas indígenas. Hemos avanzado

impresionantemente en la economía, pero también ha aumentado la diferencia entre ricos y los menos favorecidos de la bonanza y beneficios del desarrollo.

Esta elevada desigualdad y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales que existen en el País.

Según estudios realizados con la última Encuesta de Niveles de Vida (ENV) realizada en Panamá, se mostró que, de 615 corregimientos existentes en el país, una importante proporción de ellos, totalmente rurales, se encuentran con niveles bajos de satisfacción de necesidades básicas. Estas comunidades mostraban deficiencias en los hogares tales como falta de agua potable, servicios sanitarios y luz eléctrica. A estas situaciones de falta de infraestructura básica se suman los problemas de educación, salud y accesibilidad vial.

Las infraestructuras rurales tales como las carreteras son de mucha importancia, ya que dinamizan actividades de comunicación y comercio para las personas con menos recursos. De acuerdo con los datos aún existen lugares que no cuentan con carreteras en buenas condiciones donde la gente tiene acceso a pocos o ningún servicio.

En este contexto, la Fundación Lymberg considera importante brindar un apoyo puntual de transporte a esta población vulnerable localizada en áreas rurales de difícil acceso, con el objetivo de aportar al bienestar social de la misma, incluyendo en muchos casos salvar vidas.

II. OBJETIVO DEL INFORME

Brindar un conocimiento general de las áreas priorizadas, a través de diferentes indicadores, que permitan documentar, así como sustentar la necesidad del servicio de ayuda social que la Fundación brindará.

- Caracterizar a la población en las áreas geográficas de intervención de la Fundación.
- Conocer la realidad en la que viven y subsisten, cada día, miles de panameños en la República de Panamá.
- Brindar elementos de juicio como herramienta para sensibilizar a personas y organizaciones externas a la Fundación, en la actividad de ésta.

III. ÁREAS GEOGRÁFICAS Y POBLACIÓN

Las áreas geográficas priorizadas para las intervenciones de la Fundación son aquellas caracterizadas por su situación de difícil acceso en donde reside una población vulnerable dada su baja condición social y económica.

Estas áreas se encuentran localizadas, principalmente, en las Comarcas Indígenas, provincias de Bocas del Toro, Darién y Veraguas.

MAPA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



La división administrativa del País consta de diez provincias y tres comarcas.

La estructura dual de la economía panameña en donde coexisten sectores altamente competitivos de logística y turismo, por ejemplo, con otros de baja productividad como el rural o la comunidad indígena; influye en la existencia de una población marginada con indicadores alarmantemente bajos en educación, salud, y nutrición.

En Panamá los grupos de hogares con pobreza extrema y no extrema se encuentran en su mayoría en el área rural e indígena, donde las condiciones de vida son más difíciles y el acceso a servicios básicos es más limitado.

El aislamiento, por factores geográficos y la cultura propia de las agrupaciones indígenas dentro de las comarcas son causantes de problemas sociales como: desnutrición, altos índices de mortalidad infantil, pobreza, escasez de actividades que generen ingreso, la falta de acceso a los servicios básicos y baja calidad de vida.

Las comunidades rurales vulnerables siempre se llevan la peor parte en materia de agua y saneamiento. Suelen vivir en zonas de difícil acceso y baja densidad, con escasa actividad socioeconómica, limitada presencia institucional y mayor vulnerabilidad a las catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático.

En consecuencia, los gobiernos nacionales y locales se muestran reacios a dar prioridad a las inversiones que podrían superar la brecha de acceso y mantener los servicios rurales a largo plazo.

IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Mencionaremos algunos aspectos relevantes de las áreas priorizadas y su población, a fin de proporcionar una imagen de ellas.

❖ Condiciones socioeconómicas

Las características sociales y económicas de las comunidades en áreas de difícil acceso presentan pocas oportunidades reales de mejora de su calidad de vida por:

- Insuficiencia de cobertura de servicios básicos.
- Falta de acceso a la educación.
- Pocas o nulas oportunidades de empleo y emprendimientos, así como, aislamiento por las pocas vías de comunicación.

Estos factores han impactado las condiciones imperantes, principalmente, en zonas comarcales y algunas áreas rurales, ocasionando sistemáticamente que estas regiones tengan un desarrollo desigual con respecto a otras regiones rurales y urbanas del país. Esta situación provoca que una parte importante de esta población se encuentre en un nivel de pobreza y sus ingresos económicos son los más bajos en la República de Panamá.

Estos grupos se dedican a actividades como; la agricultura de subsistencia, un porcentaje considerable realiza trabajos asalariados, mal remunerado y de tipo temporal. Por otro lado, los indígenas que se dedican a la artesanía tienen problemas de comercialización.

❖ Desigualdad y Pobreza

La desigualdad social en Panamá es evidente, mientras que en las ciudades del país la población cuenta con un mayor nivel de ingreso y acceso a los servicios básicos, en otras regiones del país, especialmente los territorios indígenas, los índices de calidad de vida son bajos.

Panamá muestra una estructura productiva heterogénea, geográficamente fragmentada, con altos diferenciales de productividad y un porcentaje elevado de ocupados en sectores



de baja productividad que constituyen una determinante importante de la desigualdad social.

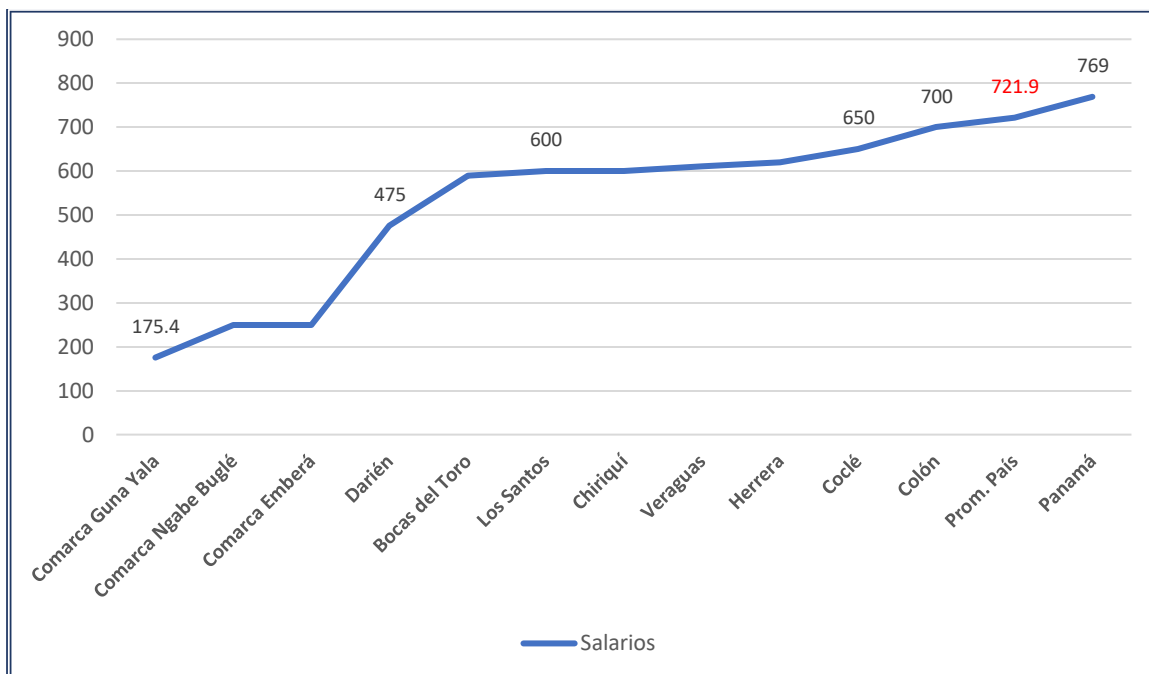
Por otro lado, esta situación refleja una gran heterogeneidad entre sectores productivos vinculados a su vez con lugares geográficos específicos.

Una de las expresiones más nítidas y fácilmente medible de las desigualdades socioeconómicas es la desigualdad de ingresos.



Las comarcas, por ejemplo, muestran los niveles salariales más bajos. La mediana del salario mensual en la Ciudad de Panamá es más de cuatro veces superior que en la Comarca Kuna Yala (ver la gráfica 1).

Gráfica 1
Desigualdad Salarial. Año 2019
(en dólares)

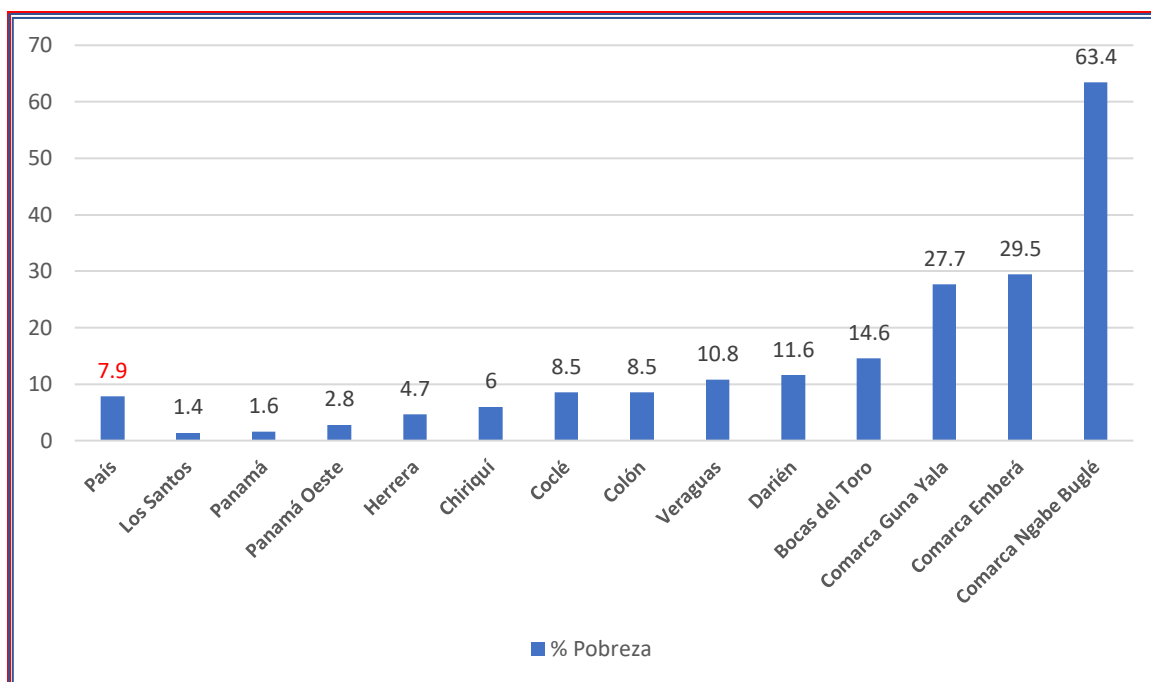


Fuente: Serie Políticas Sociales. CEPAL

Otro dato relevante para observar las disparidades territoriales es examinar la desigual incidencia de la pobreza de ingresos entre las provincias y comarcas. A este respecto, las comarcas mantienen niveles muy superiores al promedio nacional; por ejemplo, la Comarca Ngäbe Buglé, en particular, tiene niveles muy alarmantes de pobreza (ver el gráfico 2).



Gráfico 2
Población en condición de pobreza por ingreso. Año 2017
 (en porcentajes)

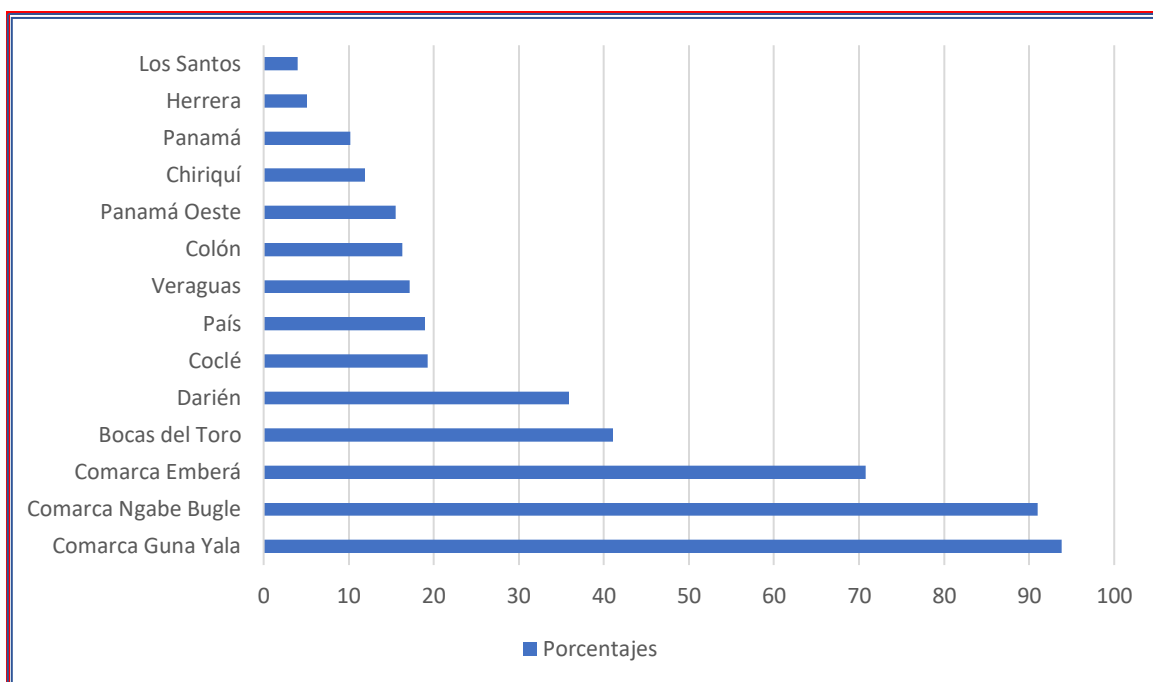


Fuente: CEPAL. Matriz de Desigualdades.

La desigualdad territorial que se aprecia en términos de ingresos monetarios tiene a su vez una correlación con la pobreza multidimensional¹. Nuevamente, las comarcas muestran por lejos los peores resultados y la Comarca Kuna Yala es la de mayor incidencia (véase el gráfico 3)

Gráfica 3
Pobreza Dimensional por Provincia y Comarca. Año 2018
 (en porcentajes)

¹ La medición tradicional de pobreza se llevaba a cabo exclusivamente con base en ingresos, como medio para adquirir bienes y servicios, dejando de lado aspectos que inciden en la pobreza, que no pueden abordarse solamente en términos monetarios, como acceso a la educación, salud, vivienda, servicios básicos, entre otros. Una medida multidimensional permite abarcar elementos que dan un entendimiento más profundo de lo que en realidad significa ser pobre, considerando las diferentes carencias experimentadas por las personas.



Fuente: CEPAL. Matriz de Desigualdades

La ruralidad se asocia a mayores probabilidades de ser pobre. En 2017, el 9,3% de la población del área urbana vivía en condiciones de pobreza multidimensional. En el área rural el porcentaje era 39,8% o 519,217 personas.

❖ Población Vulnerable

Los datos disponibles para 2017 muestran que la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema es superior entre quienes habitan en áreas rurales, (niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas) y quienes se encuentran desempleados o fuera del mercado de trabajo.

En 2017, la tasa de pobreza multidimensional en la población de 0 a 17 años casi dobló la registrada en la población adulta. Es decir, los niños, niñas y adolescentes (NNA) son los más vulnerables ante la pobreza. Mientras que los niños, niñas y adolescentes representan una tercera parte de la población panameña, constituyen el 48,9% de la población en situación de pobreza multidimensional. (MEF/MIDES/INEC, 2018).

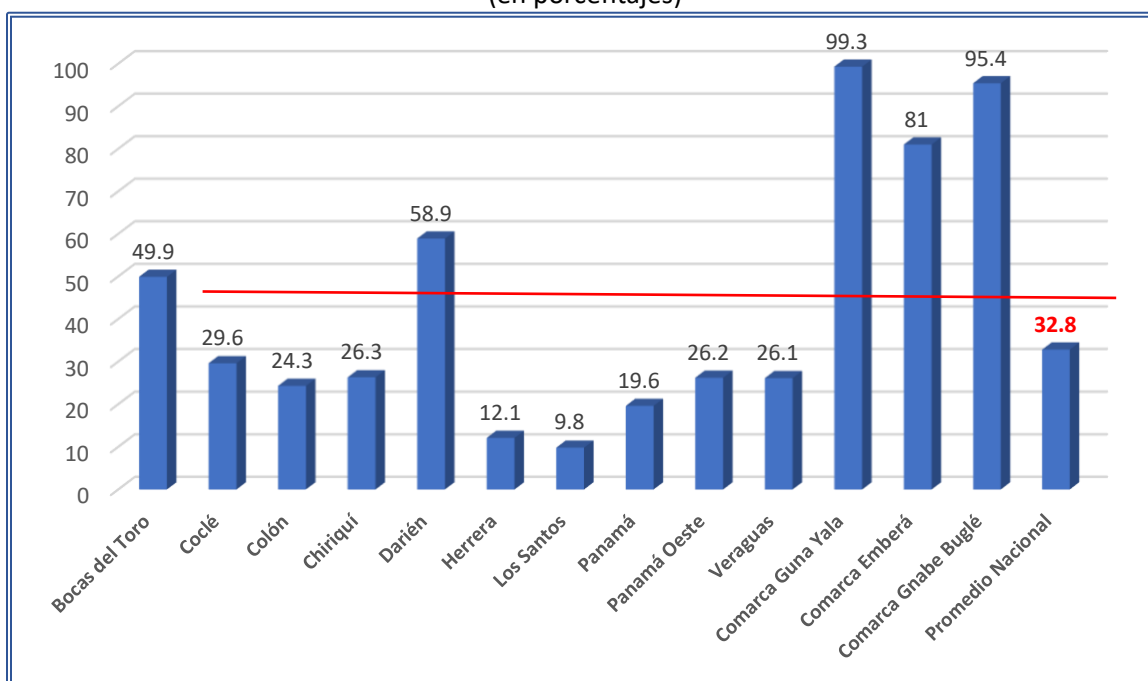
Aunque Panamá ha logrado una reducción progresiva y sostenida de la pobreza en las últimas dos décadas, revertir la situación de pobreza de la niñez sigue siendo una tarea urgente. En particular, la pobreza es más aguda entre los niños de las comarcas indígenas y de las áreas rurales de difícil acceso.

La pobreza multidimensional en la población de 0 a 17 años llega al 50% y más en las provincias de Darién (58,9%) y Bocas del Toro (49,9%), y es superior al 90% en las comarcas Guna Yala o Ngäbe Buglé (MEF/MIDES/INEC, 2018).

En definitiva, los niños no solo experimentan la pobreza en forma diferente a los adultos, sino que son más vulnerables a sus nefastos efectos y sus necesidades son más urgentes.

Por otro lado, sus consecuencias pueden ser irreversibles, como lo muestra la relación entre la malnutrición y la falta de cuidados básicos de la salud en la primera infancia, con la mortalidad infantil o el desarrollo cognitivo.

Gráfica 4
NNA EN POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN PROVINCIA Y COMARCA. AÑO 2018
(en porcentajes)



Fuente: Serie Políticas Sociales. CEPAL

❖ Educación

En el campo de la educación encontramos en estas áreas las escuelas rurales con una particularidad que es la existencia de un modelo de escuelas dentro del sistema educativo

que consiste en las escuelas multigrados.² Se tiene que el 98% de los matriculados en estas escuelas vive en áreas rurales o comarcales, donde los indicadores de pobreza y menor bienestar son más altos.

Existen factores comunes que enmarcan la realidad de la población que es atendida en estos tipos de escuelas. Algunos de los más significativos son:

- Los centros educativos se ubican en lugares muy distantes respecto de las viviendas de los estudiantes. Esta situación empeora en las áreas rurales y comarcales donde la dispersión de las viviendas es alta.
- El sistema de transporte para acudir a los centros es deficiente o simplemente no existe un medio para transportarse.
- Persiste un alto porcentaje de analfabetismo en el entorno familiar o de la comunidad.
- La mayoría vive en condiciones de pobreza e incluso pobreza extrema.
- Hay carencias de material didáctico y/o de apoyo para la gestión académica, quedando en manos de las posibilidades del educador el suministro de los materiales didácticos.
- Los centros urbanos o suburbanos se encuentran muy distantes, lo que impide a las familias adquirir los materiales necesarios para el desarrollo de sus actividades académicas.



² Este tipo de centros escolares son aquellos en donde un grupo de estudiantes de distintos grados, son atendidos por un mismo facilitador o docente, el cual debe distribuir su tiempo para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje con todos los estudiantes que asisten a las aulas de clases

En este contexto, la escuela rural es aquella ubicada en zonas de difícil acceso, entendemos, entonces, que es aquel espacio que se encuentra alejado de las cabeceras municipales y con condiciones específicas en cuanto a población, grupos y niveles académicos, que en algunos casos no cuentan con recursos y materiales suficientes para el desempeño de las actividades académicas.

Cuadro #1
Cantidad de Centros Educativos y Estudiantes. Año 2021

Provincia/Comarcas	Cantidad de Centros educativos	Cantidad de Estudiantes	Promedio de estudiantes por Centro Educativo
Bocas del Toro	189	52,897	280
Coclé	334	56,046	168
Colón	198	61,353	310
Chiriquí	424	95,673	226
Darién	147	17,016	116
Herrera	175	21,084	120
Los Santos	140	16,101	115
Panamá	324	197,182	609
Panamá Oeste	240	115,645	482
Veraguas	465	56,652	122
Comarca Guna Yala	48	11,664	243
Comarca Emberá	42	3,354	80
Comarca Ngabe	377	95,806	254
Total	3,103	800,473	258

Fuente: MEDUCA. Sistema de Integración de datos. (SIDE)

❖ Salud

En Panamá, existen dos instituciones con responsabilidad en el sistema de salud. Ambas instituciones ofrecen diversas coberturas de servicios a la población, fundamentado en un modelo centrado en los hospitales y en las enfermedades más que en la atención primaria y la prevención.

Dicha fragmentación genera la sobreposición de servicios de salud, poca coordinación de estos en los centros urbanos y escasa infraestructura de salud y de recursos humanos provistos por el Ministerio de Salud en las comarcas indígenas y zonas rurales de acceso difícil (ver cuadro 2).

Cuadro 2

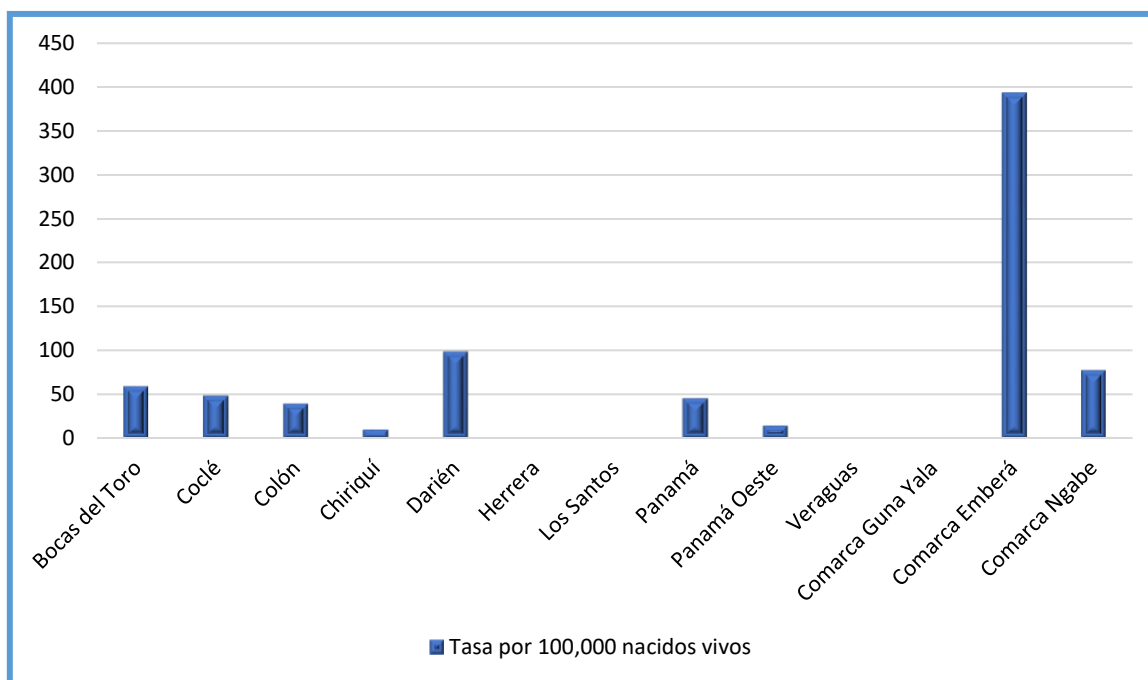
TASA DE MÉDICOS, ODONTÓLOGOS Y ENFERMERAS POR PROVINCIAS Y COMARCAS. Año 2017			
(tasa por 10,000 habitantes)			
PROVINCIAS/COMARCAS	Médicos	Odontólogos	Enfermeras
Bocas del Toro	7.9	1.9	10.6
Coclé	13.1	3.3	15.5
Colón	9.7	2.2	10.5
Chiriquí	17.1	2.1	20.6
Darién	7.4	0.7	6.8
Herrera	21.5	6.3	38.5
Los Santos	18.9	5.9	20.2
Panamá	23.8	3.7	16.6
Panamá Oeste	6.9	2.4	5.8
Veraguas	12.4	3.7	16.9
Comarca Guna Yala	7.2	1.1	6.8
Comarca Emberá	1.6	---	---
Comarca Gnabe Buglé	1.4	0.5	1.1

Fuente: Matriz de la Desigualdad Social en Panamá. CEPAL

Esta fragmentación y duplicidad de funciones profundiza las desigualdades afectando sobre todo a la población pobre, a los trabajadores informales y a las poblaciones indígenas y rurales que no disponen de acceso a servicios permanentes ni cuentan con cobertura por parte de la Caja de Seguro Social (OPS/OMS, 2018).

La desigual dotación de recursos a través del territorio tiene impactos concretos en diversos ámbitos de salud. Por ejemplo, las tasas de muertes maternas varían enormemente: en la Comarca Emberá las muertes maternas registradas el año 2017 fueron más de 11 veces el promedio nacional.

Gráfica 5**TASA DE MUERTES MATERNAS REGISTRADAS. AÑO 2017**



Fuente: CEPAL. Matriz de Desigualdades en Panamá

Por otro lado, se requiere de mayor presencia de servicios y equipos de salud en las comarcas y las zonas rurales de difícil acceso para que todas las comunidades puedan acceder de manera equitativa a los servicios integrales de salud.

❖ Infraestructura Básica

La proporción de la población que cuenta con servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) en Panamá se incrementó sostenidamente y pasó de 69,9% en el año 2014 a 80,2% en el año 2017. El aumento de la cobertura se registró mayormente en las áreas rurales.

En las Comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan y la provincia de Darién la variación de la cobertura fue mayor que a nivel nacional. Sin embargo, la proporción de hogares con acceso a servicios básicos sigue siendo baja en comparación con otras áreas del país.

Cuadro #3

Proporción de la Población que vive en Hogares con acceso a Servicios Básicos

(en porcentajes)

PROVINCIA/COMARCA	2017
Bocas del Toro	68,5
Coclé	82.5
Colón	80.6
Chiriquí	86.4
Darién	67.5
Herrera	86.7
Los Santos	92.0
Panamá	85.5
Panamá Oeste	78.8
Veraguas	76.7
Comarca Guna Yala	3.0
Comarca Emberá	31.7
Comarca Ngabe	13.5

Fuente: INEC. Encuesta de Propósitos Múltiples



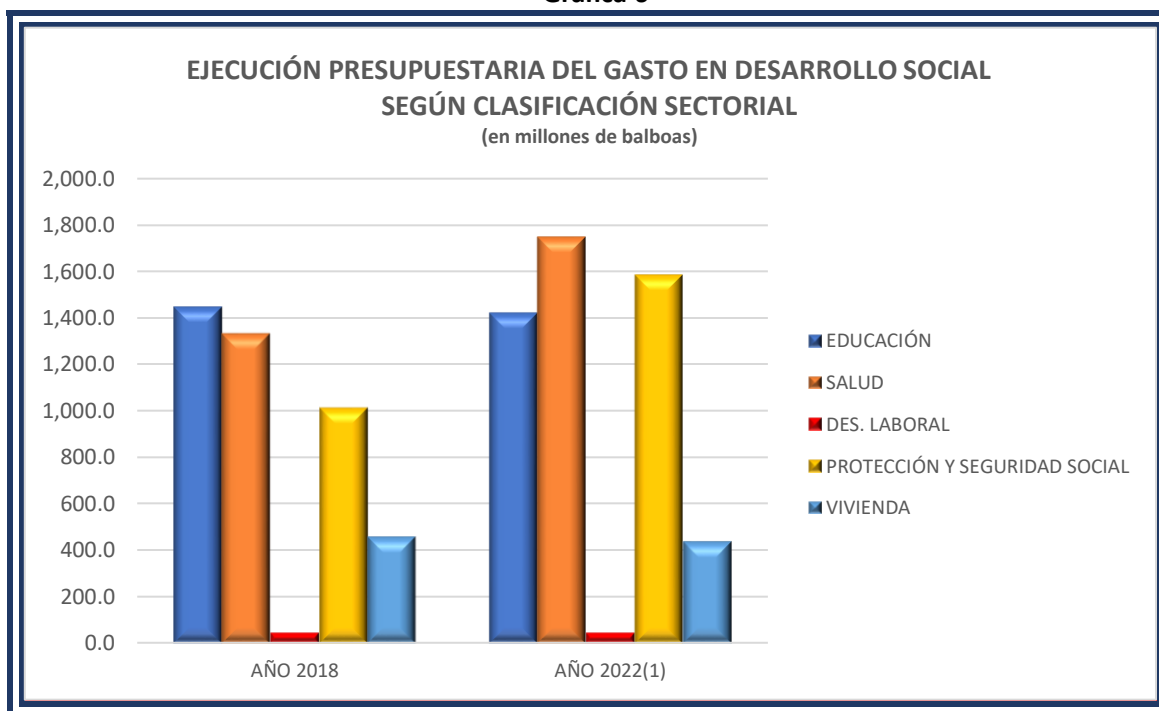
V. GASTO SOCIAL

Una mirada sobre el gasto social permite ver la cantidad de recursos destinados a garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales en áreas como salud, educación, protección social y acceso a agua potable, electricidad y saneamiento.

Entre los años 2010 y 2017 Panamá incrementó el gasto social en 245 dólares per cápita. (CEPAL, 2019). Cuando se analiza el gasto público social por función se puede apreciar que en el año 2018 la educación concentra la mayor proporción de los gastos, seguido por salud y servicios de protección y seguridad social. Para el año 2022 esta relación cambia, siendo el sector salud el más representativo a nivel del presupuesto seguido por educación. (Ver gráfica 6).

Cabe señalar que el gasto social está compuesto de los gastos corrientes (remuneraciones, bienes y servicios); y los gastos de inversión (obras y construcciones, materiales y equipo). Para el año 2018, los gastos de inversión en representaron el 30% del total del gasto social. Esto representó el 15% en el sector educación y el 22% en el caso de salud, por mencionar algunos (MEF, 2018).

Gráfica 6



(1) a junio de 2022

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. MEF

VI. REFLEXIONES

En el país se ha reducido la pobreza de manera significativa entre 2001, cuando el 36,8% de la población vivía en esa situación, y 2017, año en que ese porcentaje se redujo al 21,6% de la población (CEPAL, 2019).

Sin embargo, los avances en las condiciones de vida han sido desiguales y diversos grupos poblacionales han quedado rezagados. Las mujeres, los niños, las niñas, los pueblos indígenas y las poblaciones que viven en áreas rurales y comarcales son los grupos más rezagados de acuerdo con diversos factores como acceso a servicios de educación, salud, protección social y accesibilidad vial.

En la actualidad, las mediciones realizadas por diferentes Organismos y Entidades permiten establecer la intensidad de la pobreza padecida, identificar las privaciones a las que están sujetas las personas; señalar las dimensiones del bienestar que deben ser priorizadas dentro de los esfuerzos de la política pública e incluso del sector privado; evaluar el efecto que tienen las políticas e intervenciones para combatir la pobreza y la asignación de recursos proporcional a las necesidades y privaciones reales de los individuos según las distintas áreas geográficas.

Sin embargo, a pesar de los avances que ha logrado el País concernientes a la disminución de la pobreza, pobreza extrema y desigualdades territoriales, aún existen áreas de difícil acceso (rurales y Comarcas) que siguen siendo más desfavorecidas en este proceso.



