

POLICY BRIEF

Lecciones aprendidas para el escenario posterior al sismo

23 de octubre de 2026



Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales

CIEPS AIP-Panamá

Centro de Pensamiento 2026-2028

Lecciones aprendidas para el escenario posterior al sismo

Esta publicación está disponible bajo una licencia de Creative Commons CC BY-NC-ND-4.0. Esta licencia exige que se dé crédito al autor de la obra. Se permite copiarla y distribuirla por cualquier medio o formato sin adaptar y únicamente con fines no comerciales. Más información en el sitio web de Creative Commons.



Primera edición, 23 de octubre de 2026.

Fotografía de la portada: @robertoshalabydrone

El siguiente documento comparte lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19 que nos sirven para enfrentar el reto que deja el terremoto del 9 de octubre de 2026. Es importante reconocer que los desastres no son solamente naturales y están atravesados por condiciones del contexto que pueden agravar o mitigar sus consecuencias.

Antes de todo, y al igual que en la pandemia, queda en evidencia el siempre polémico papel del Estado. Resalta el posicionamiento de los actuales integrantes de la Asamblea Nacional, a quienes se les ha preguntado por su preferencia con respecto al grado de intervención que el Estado y el mercado deben tener en la economía. La actual Asamblea mostró que un 59% de los miembros que fueron entrevistados eran proclives a la idea de que la economía estuviera liberalizada a través del mercado. Este es un aspecto imposible de obviar al analizar un escenario como el actual, en que se demanda la intervención del Estado.

ÍNDICE

Condiciones socioeconómicas y demográficas de la zona afectada.....	2
Desigualdad digital.....	5
Acceso a la alimentación.....	6
Enfoque de género en la atención a la población.....	7
Viviendas dignas y seguras para un Ordenamiento territorial adaptado a desastres.....	8
Estrategia anticorrupción.....	9
Descontento y movilizaciones sociales.....	10
Propuesta de diagnóstico extendido.....	11

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS DE LA ZONA AFECTADA

El sismo alcanzó una intensidad muy fuerte y severa (Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, IGC-UP) en áreas donde habitaban más de 200 mil personas (INEC, 2023). Hasta el 20 de octubre SINAPROC había reportado más de 10 mil viviendas evaluadas y más de 5 mil personas ubicadas en albergues.

En cuanto a datos de la zona afectada, los mismos tienen **condiciones favorables y desfavorables para la recuperación después del terremoto**. Para comenzar, la zona rural afectada tiene un porcentaje menor de población ubicada en el quintil más bajo de bienestar material, en comparación con el resto del interior rural, un 17% frente a un 29%. Asimismo, las personas del lugar tienen una mayor filiación al seguro social que el resto de las zonas rurales del país, 50% y 39%, respectivamente.

No obstante, el 73% de las personas mayores de 65 años no cuenta con una pensión, una cifra que es del 51% a nivel nacional. Esto resulta importante porque el 15% de la población tiene 65 años o más, en comparación con el 10% a nivel nacional; y el 16% de los hogares está compuesto únicamente por adultos mayores, mientras que esta cifra es del 9% en el resto del país.

En lo que respecta a percepciones de la población, según la última Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2025) **el 71% de la población rural ya consideraba que los servicios públicos operaban de manera deficiente o muy deficiente**. Esto puede explicarse en la zona afectada por el limitado acceso al agua. Un 65 % de las viviendas depende de acueductos comunitarios, y el 28 % de ellas recibe agua durante menos de 12 horas al día.

En suma, hay un menor porcentaje de vulnerabilidad socioeconómica que en el resto de las zonas rurales, mayor porcentaje de afiliación al seguro social, pero su población es más envejecida y tiene menos acceso a pensión. Además, el problema del acceso al agua ya era característico en la zona.

SISMO DEL 9 DE OCTUBRE DE 2026

Intensidad, población expuesta y afectaciones en Azuero, Veraguas y Coclé

7.7

magnitud (USGS)
profundidad 12.6 km

195,237

personas en intensidad
VII y VIII

295

escuelas en intensidad
VII y VIII

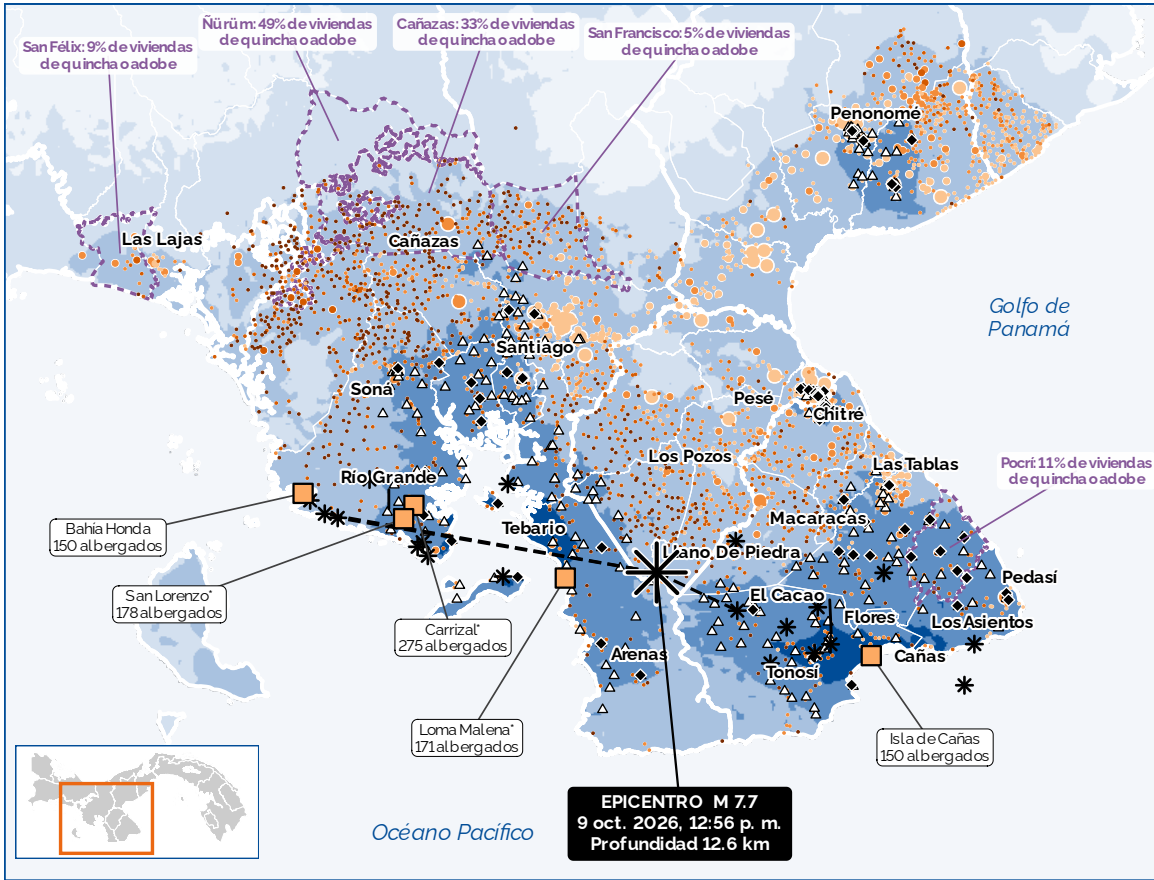
10,655

viviendas evaluadas
por daños (20 oct.)

5,628

personas en 126
albergues (20 oct.)

Fuente: USGS; INEC, Censo 2023 y USGS, ShakeMap; SINAPROC, nota del 21 oct. 2026 con corte al 20 oct., 9:00 p. m. Elaboración: CIEPS-AIP.



Intensidad del sismo (escala de Mercalli Modificada)

IV o menos V VI VII VIII

Vulnerabilidad social del poblado (índice compuesto)

Baja Media Alta Muy alta
Promedio de rangos de cuatro indicadores del censo; categorías por cuartiles

Habitantes del poblado

< 500 500 a 1,999 2,000 o más

Símbolos

* Epicentro (M 7.7) * Réplica M 5.0 o más
--- Del epicentro a las réplicas M 6.0 o más
■ Albergue (* ubicación aproximada) △ Escuela (VII o más)
◆ Instalación de salud (VII o más)
--- Distrito con 5% o más de viviendas de quincha o adobe

Fuente: USGS, ShakeMap del evento us6000u18ky catálogo de réplicas; INEC, Censo 2023 y cartografía de lugares poblados; COE, informe al 17 oct. (albergues, según Infobae); capas de escuelas e instalaciones de salud. Elaboración: CIEPS-AIP.

¿Qué es la intensidad? La magnitud (7.7) mide la energía liberada; la intensidad, cuánto se sacudió el suelo en cada lugar.

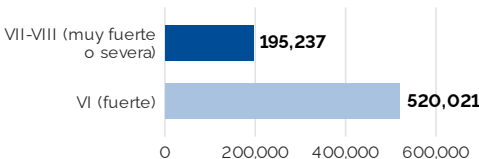
VIII	Severa	Daño considerable; colapso parcial de viviendas frágiles (adobe, quincha)
VII	Muy fuerte	Daño leve a moderado en viviendas comunes; considerable en las mal construidas
VI	Fuerte	Lo siente toda la población; caen objetos y repellos; daño leve
V o menos	Moderada o leve	Se siente, pero rara vez causa daño

Personas
6,506
188,731
520,021
3,348,978

Fuente: USGS, escala de Intensidad de Mercalli Modificada y ShakeMap; INEC, Censo de Población y Vivienda 2023. Elaboración: CIEPS-AIP.

Población expuesta

Personas según intensidad del sismo

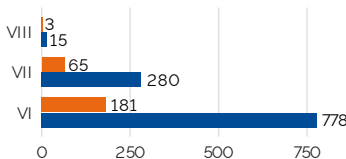


La intensidad VIII al menos afectó a 6,506 personas en 84 poblados, la mayoría en Tonosí y Mariato.
Fuente: INEC, Censo 2023; USGS, ShakeMap.
Elaboración: CIEPS-AIP.

Escuelas y centros de salud

Número expuesto según intensidad

■ Escuelas ■ Salud



Al 20 oct., el SINAPROC reportó 619 centros educativos afectados (84 no habilitados) y 120 de salud (13 con daño total).
Fuente: capas de escuelas e instalaciones de salud; USGS, ShakeMap; SINAPROC, Comunicado 17 (MEDUCA y MINSA). Elaboración: CIEPS-AIP.

Daño y albergados por provincia

Entre paréntesis, número de viviendas o de personas

% de viviendas evaluadas por daños	Personas en albergues por cada 1,000 habitantes
Los Santos 138% (5,060)	117 (1,143)
Herrera 7.8% (3,267)	5.5 (675)
Coclé 20% (1,542)	0.5 (136)
Veraguas 10% (762)	13.7 (3,531)
Ngäbe-Buglé 0.1% (54)	0.6 (129)

Viviendas evaluadas: incluye daño leve, moderado y total.
Fuente: SINAPROC/COEN, balance preliminar al 21 oct. 2026 (EDAN), según TVN y Telemetro; MIDES, albergados al 20 oct.; INEC, Censo 2023. Elaboración: CIEPS-AIP.

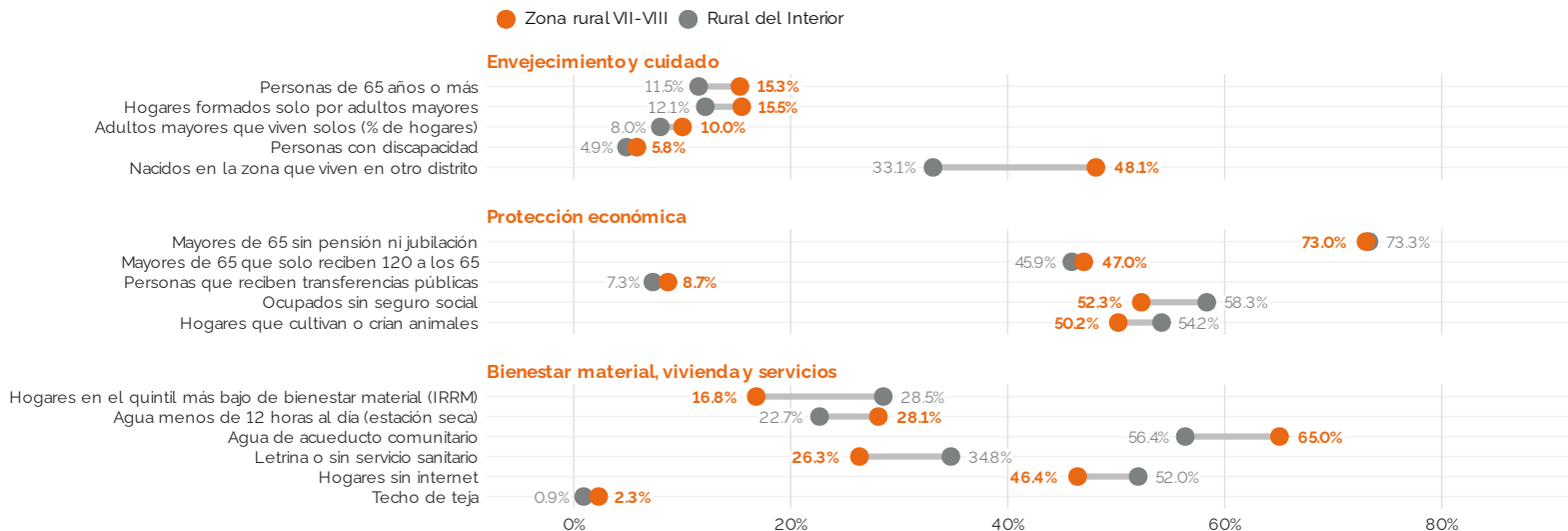
SISMO DEL 9 DE OCTUBRE DE 2026

Quiénes son las personas afectadas y cómo valoraban sus servicios antes del sismo

Perfil de vulnerabilidad de la población afectada (Censo 2023)

Zona rural de intensidad VII-VIII frente al área rural del Interior.

Ingreso mensual mediano por persona: B/. 185 en la zona, B/. 144 en el área rural del Interior y B/. 283 en el país.



Nacidos en la zona: personas nacidas en los distritos de la zona que residen en otro distrito; la comparación corresponde a los demás distritos rurales del Interior. Agua menos de 12 horas: viviendas con acueducto. Transferencias públicas: 120 a los 65, Red de Oportunidades o Ángel Guardián. IRRM: índice de bienestar material estimado solo para la región Interior (Nadaly Moreno, 2026); por construcción, el 20% de los hogares del Interior está en cada quintil.

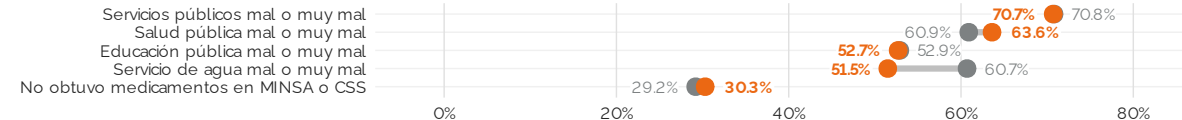
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2023; Nadaly Moreno (2026); IRRM: USGS, ShakeMap. Elaboración: CIEPS-AIP.

Encuestas del CIEPS: percepción de los servicios antes del sismo

IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2025

Evaluación de los servicios públicos.

Levantamiento: mayo-junio de 2025. Entrevistas rurales: 110 en la zona y 421 en el resto del país.

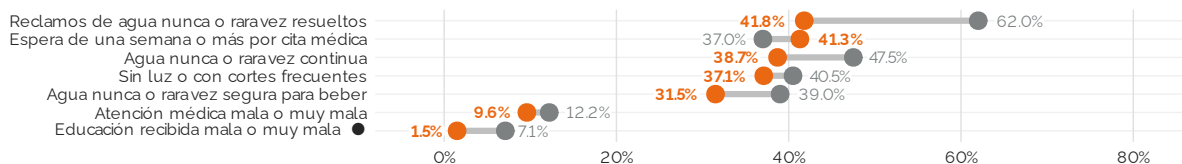


Fuente: CIEPS, IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2025 (datos ponderados); USGS, ShakeMap. Elaboración: CIEPS-AIP.

Encuesta de Ciudadanía Laboral 2026

Experiencia con agua, salud, educación y electricidad.

Levantamiento: mayo-junio de 2026. Entrevistas rurales: 138 en la zona y 400 en el resto del país.



Fuente: CIEPS, Encuesta de Ciudadanía Laboral 2026 (datos ponderados); USGS, ShakeMap. Elaboración: CIEPS-AIP.

Porcentaje con respuesta negativa. ● diferencia estadísticamente significativa ($p < 0.05$); en las demás filas la diferencia no es significativa.

Las encuestas se levantaron antes del sismo y no tienen entrevistas en zonas de intensidad VIII. Los intervalos de confianza se presentan en el informe.

Hallazgos

1. Una población que envejeció en su lugar

El 48% de quienes nacieron en estos distritos vive hoy en otro (33% en otros distritos rurales). Quedaron los mayores: el 15.5% de los hogares está formado solo por adultos mayores (8.6% en el país) y el 5.8% de la población tiene alguna discapacidad.

3. El agua ya fallaba antes del sismo

El 28% de las viviendas con acueducto recibía agua menos de 12 horas al día y el 65% depende de acueductos comunitarios. En 2026, uno de cada tres habitantes rurales de la zona decía que el agua nunca o rara vez es segura para beber (31.5%).

2. Una vejez sin pensión

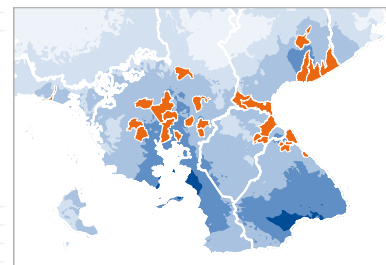
El 73% de los mayores de 65 años no tiene pensión ni jubilación y el 47% vive solo de 120 a los 65, el doble que en el país (24%). El 52% de los ocupados no tiene seguro social y la mitad de los hogares cultiva o cría animales.

4. El daño y la atención no coinciden

Los Santos y Herrera concentran el 74% de las viviendas evaluadas por daños y la mayoría de las 13 instalaciones de salud con daño total. Veraguas aloja el 63% de las personas en albergues (3,531 de 5,628). Al 20 de octubre, 84 escuelas seguían sin habilitar.

Origen de las entrevistas de las encuestas del CIEPS

27 corregimientos rurales con intensidad VI-VII (en naranja) y 250 entrevistas rurales en 2025 y 2026



Fuente: CIEPS, Encuestas 2025 y 2026; INEC, cartografía de corregimientos; USGS, ShakeMap. Elaboración: CIEPS-AIP.

DESIGUALDAD DIGITAL

El terremoto, como antes la pandemia, también dejó en evidencia la brecha digital. La **conectividad fija de banda ancha se sitúa en un 51% a nivel nacional**. No obstante, la Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2025) detectó que **en las áreas rurales se ubica en 35% frente al 71% en zonas urbanas**. La **penetración de internet móvil celular es del 84%**. Sin embargo, **el 78% de las líneas son prepagadas**; por ello, la mayoría de los usuarios depende de recargas periódicas para acceder al servicio.

Gracias a los acuerdos entre las operadoras de telefonía móvil con algunas plataformas tecnológicas se exceptúa a los clientes finales del cobro por el uso de los datos y servicios específicos, una práctica que ha popularizado el uso de aplicaciones de mensajería móvil instantánea como WhatsApp.

En casos de emergencia, la **conectividad es una herramienta básica para informar a la población, coordinar acciones de atención y mantener las actividades educativas**.

RECOMENDACIONES

- **Generar canales de Whatsapp** para canalizar información puntual a las personas afectadas por el sismo.
- **Extender la conectividad que proveen las Infoplazas** a las comunidades a su alrededor, para que las personas puedan contar con acceso a internet gratuito durante la contingencia. Asimismo, fortalecer las capacidades de sus dinamizadores para apoyar a los escolares que requieran acceder a clases en línea.
- **Instalar estratégicamente equipos de conexión satelital** para aliviar, al menos temporalmente, los requerimientos informativos y educativos de las poblaciones afectadas por el terremoto.

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

Durante la pandemia la alimentación se deterioró en amplios sectores. Esta situación, que ahora se repite, hace necesario elaborar políticas públicas que faciliten el acceso de todos los grupos poblacionales a una dieta balanceada para mantener la seguridad alimentaria y garantizar mejores resultados de salud, especialmente entre los sectores más afectados.

Dadas las diversas manifestaciones de la inseguridad alimentaria, se requiere un enfoque multinivel que proporcione a la población las herramientas y los recursos necesarios para tomar decisiones más saludables, tomando en consideración las consecuencias sociales y económicas en términos de salud pública de una mala alimentación.

RECOMENDACIONES

- **Educar a los consumidores sobre las desventajas de consumir carbohidratos ricos en almidón** como cereales altamente refinados (arroz blanco), y abogar por el consumo de diversos carbohidratos como yuca, plátano, patata, ñame u otoo, así como verduras.
- **Fomentar el uso de alimentos disponibles localmente y el cultivo sostenible** de la tierra local para potenciar la autonomía alimentaria de las poblaciones (especialmente de las rurales).
- **Guiar a las autoridades locales para que introduzcan buenas prácticas alimentarias** en las escuelas locales y otras instituciones públicas, por ejemplo, mejorando las directrices dietéticas locales basadas en patrones alimenticios saludables.

ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN

Los desastres no impactan a todas las personas por igual, sino que profundizan las desigualdades socioeconómicas, territoriales y de género preexistentes. Incorporar un enfoque de género en el diagnóstico, la respuesta y la reconstrucción es fundamental para **asegurar una intervención equitativa y efectiva**. Evidenciamos en un estudio previo cómo las medidas de confinamiento provocaron un incremento de la violencia doméstica y de género, una sobrecarga crítica en las tareas domésticas y de cuidados, y barreras para la incorporación femenina al mercado laboral formal. Con base en las recomendaciones recogidas en informes de organismos internacionales especializados, se proponen las siguientes medidas.

RECOMENDACIONES

- Recopilar y analizar **datos sobre daños y necesidades diferenciados por sexo, edad, etnicidad y discapacidad** para orientar la respuesta con criterios de equidad.
- **Implementar mecanismos de protección, habilitar espacios seguros e informar** sobre canales de denuncia ante el incremento del riesgo durante la emergencia.
- **Asegurar la continuidad de la atención materna** (prenatal, parto y posparto), suministros de higiene menstrual, planificación familiar y atención a víctimas de violencia sexual.
- **Crear servicios específicos de cuidado** ante la suspensión de clases o cierre de centros de salud, evitando que estas cargas recaigan desproporcionadamente sobre las mujeres y afecten su bienestar e ingresos.
- **Diseñar mecanismos inclusivos de consulta** que consideren las responsabilidades domésticas y de cuidados, para asegurar la presencia efectiva de las mujeres en espacios de discusión y toma de decisiones sobre la respuesta.
- **Hacer seguimiento de la distribución de ayudas y programas de recuperación** eliminando barreras de acceso para mujeres, adolescentes, niñas y colectivos vulnerables.

VIVIENDAS DIGNAS Y SEGURAS PARA UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADAPTADO A DESASTRES

El país fue relativamente afortunado por la ubicación del epicentro, ya que se dio en una región rural, de población reducida y dispersa, con muchas edificaciones de un solo nivel. Aun así, el número de viviendas afectadas e inutilizables es considerable. Se necesita reforzar la calidad de la construcción y el respeto a las normativas antisísmicas. Esta responsabilidad recae fundamentalmente en los municipios, que deben reforzar su capacidad revisora y fiscalizadora. Para ello es inevitable el apoyo del gobierno central con recursos y asesoría.

Por otra parte, la tragedia ha evidenciado el hecho de que Panamá no cuenta con una estrategia de viviendas de emergencia. El sistema, tanto en su modalidad privada como pública, está diseñado para generar viviendas permanentes a través de procesos lentos. Eventos como terremotos requieren, sin embargo, respuestas de pocos días, orientadas a proveer albergues temporales que, en el caso ideal, deben ser individualizados (una vivienda por familia), resistentes a réplicas sísmicas y ubicados cerca de la vivienda original.

RECOMENDACIONES

- Asegurar que la reconstrucción de viviendas se adecúe a las normas sísmicas.
- Establecer una estrategia de viviendas de emergencia.

ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN

La corrupción se convirtió en el problema más importante para la ciudadanía panameña durante los eventos del COVID-19, y ha seguido siéndolo desde entonces según las encuestas posteriores del CIEPS (2021, 2023, 2025). Atendiendo a ello, y ante el desastre causado por el terremoto, conviene tener criterios de transparencia y rendición de cuentas que mermen las posibilidades de casos de corrupción, y las consiguientes consecuencias que traen consigo las percepciones ciudadanas sobre el problema.

RECOMENDACIONES

- **Usar un semáforo de la corrupción** que señale con verde riesgos bajos, con amarillo riesgos medios y con rojo riesgos altos, y que con ello alerte sobre la atención que merecen ciertas prácticas. Esto ayudará a otorgar especial atención por parte de las instituciones de control y de la ciudadanía en general.
- **Tener criterios públicos de selección de alcaldías y juntas comunales beneficiadas.**
- **Crear un registro de entrega** efectiva de los recursos a sus destinatarios.
- **Impulsar a través de la ANTAI la publicación vía web de los contratos y sus justificaciones.**
- **Garantizar las condiciones de libertad de prensa y pluralismo mediático,** en espera que los medios de comunicación y la ciudadanía en general se conviertan en actores que se sumen al control público.

DESCONTENTO Y MOVILIZACIONES SOCIALES

El terremoto, aunado a otros factores, tiene un fuerte potencial para la generación de descontento ciudadano que se puede transformar en una crisis social. Después de la pandemia, numerosos países conocieron estallidos sociales en América Latina, y Panamá no fue una excepción con movilizaciones históricas en 2022 y 2023.

Estas situaciones ocurren además en un marco institucional muy frágil. En 2025, la Encuesta de Ciudadanía y Derechos de CIEPS demostró que la valoración positiva de las instituciones públicas era muy baja: Órgano judicial, 29%; Asamblea Nacional, 12%; Gobierno, 12% y partidos políticos, 11%. Adicionalmente, los canales tradicionales de resolución de conflictos han perdido vigencia. Los diálogos, mesas y pactos que sentaron las bases políticas y económicas del país ya no generan la confianza esperada como lo reflejan el poco éxito que resultó del Pacto del Bicentenario en 2020 o de la Mesa Única de Diálogo en 2022.

Los ejemplos de los terremotos de Turquía (1999 y 2023), Haití (2010) y Birmania (2025), aunque tuvieron consecuencias humanas y materiales incomparables con las panameñas, muestran como un terremoto puede tener fuertes consecuencias políticas. Conviene por lo tanto anticiparse a dicho descontento con medidas contracíclicas y políticas sociales ambiciosas que permitan atender las deudas sociales que tiene el país con la población y las áreas más afectadas del país.

RECOMENDACIONES

- **Establecer enlaces locales** que generen la confianza de la población para la organización y la distribución de la ayuda.
- **Fortalecer las políticas de transferencia monetaria condicionada** para evitar el aumento de personas en situación de pobreza y pobreza extrema y agilizar la evaluación de elegibilidad de las personas damnificadas.
- **Considerar la posibilidad de nuevos programas específicos** para atender la emergencia.

PROPUESTA DE DIAGNÓSTICO EXTENDIDO

Desde las capacidades investigativas del CIEPS se propone la realización de un diagnóstico con metodologías cuantitativas y cualitativas articuladas en torno a diversas técnicas de investigación:

- **Observación participante** en las comunidades afectadas;
- **Entrevistas semiestructuradas** a informantes clave y a una selección representativa y diversa de personas afectadas directa o indirectamente por el terremoto;
- **Grupos focales** con diferentes sectores de la población en cada comunidad, incorporando de manera transversal un enfoque de género e interseccional, para identificar las necesidades, experiencias e impactos diferenciados según género, edad, pertenencia étnico-racial y condiciones socioeconómicas; y
- **Encuesta** con un diseño muestral probabilístico, afijación proporcional y cuotas de edad y sexo que tendría un tamaño de unas 1000 entrevistas lo que correspondería a un margen de error del $\pm 3\%$ (con un nivel de confianza del 95%). Esta encuesta tendría como puntos de recogida de información a los centros comunitarios de Infoplazas cercanos al epicentro del sismo, así como otros centros situados en áreas rurales e indígenas. El cuestionario incluiría cuatro bloques temáticos midiendo percepciones sobre el impacto material, el impacto emocional, la respuesta de la sociedad civil y el sector privado, y la respuesta de los servicios públicos y de las autoridades.



Contáctanos

504-1557



admin@cieps.org.pa



www.cieps.org.pa

