

RETOS DEL SECTOR AGRÍCOLA EN PANAMÁ

Milton Von Hesse
Claudia Zavaleta

Editado por Guillermo Lagarda

Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México y
la República Dominicana

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1462

RETOS DEL SECTOR AGRÍCOLA EN PANAMÁ

Milton Von Hesse
Claudia Zavaleta

Editado por Guillermo Lagarda

Junio 2018

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Hesse, Milton von.

Retos del sector agrícola de Panamá / Milton von Hesse, con la colaboración de
Claudia Zavaleta Jiménez; editor, Guillermo Lagarda.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1462)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Agriculture and state-Panama. 2. Agricultural productivity-Panama. 3. Agricultural
subsidies-Panama. 4. Produce trade-Panama. 5. Farm produce-Panama. 6.
Competition-Government policy-Panama. I. Zavaleta Jiménez, Claudia. II. Lagarda,
Guillermo, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-1462

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SECTOR AGRÍCOLA	4
2.1.	COMERCIO EXTERIOR	8
2.2.	CONTEXTO SOCIAL	10
3.	IDENTIFICACIÓN DE LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR	12
4.	DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES	20
4.1.	MARCO INSTITUCIONAL	20
4.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR	23
5.	CARACTERIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN AGROPECUARIA	29
6.	ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BID.....	31
6.1.	FACTIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES	37
7.	INTERVENCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR.....	38
8.	CONCLUSIONES	39
9.	BIBLIOGRAFÍA	40

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 Producto Bruto Interno 2000-2015	4
Gráfico 2.2 Evolución del PBI agrícola en varios países	5
Gráfico 2.3 Evolución de la productividad de la mano de obra	6
Gráfico 2.4 Costo de la Canasta Básica Familiar de Alimentos de los.....	7
Gráfico 2.5 Índice del valor unitario de las exportaciones e importaciones agropecuarias.....	9
Gráfico 2.6 Índice del valor unitario de las exportaciones agropecuarias en varios países.....	9
Gráfico 2.7 Evolución del nivel de pobreza	10

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1 Superficie sembrada de los principales cultivos.....	6
Cuadro 2.2 Balanza comercial agropecuaria.....	8
Cuadro 6.1 Análisis estratégico del entorno macroeconómico del sector	32

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Figura 5.1 Clasificación de modelos de explotación agropecuaria	29
---	----

ACRÓNIMOS

AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBFA	Canasta Básica Familiar de Alimentos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FECI	Fondo Especial de Compensación de Interés
IDIAP	Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
ISA	Instituto de Seguro Agropecuario
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PBI	Producto Bruto Interno
TLC	Tratado de Libre Comercio

JEL Codes: O13 O18 Q10 Q14 Q19

Palabras Claves: Políticas agrícolas, productividad, eficiencia, subsidios

1. INTRODUCCIÓN

Panamá ha tenido uno de los niveles de crecimiento más altos del mundo en el transcurso de la última década y cuenta con una economía basada principalmente en servicios, donde el aporte del sector agropecuario representa apenas el 3% del Producto Bruto Interno (PBI). Este sector, a diferencia del comportamiento global de la economía, se ha caracterizado por tener un bajo nivel de competitividad debido a la baja productividad, al reducido acceso a mercados, a la poca tecnificación y al alto nivel de fragmentación de la tierra, entre otros factores asociados. Dado que el 50% de la población rural vive en condiciones de pobreza y que el sector emplea al 17% de la fuerza laboral panameña, el desarrollo agrícola –como se verá a lo largo del presente informe–, es fundamental para mejorar la calidad de vida de la población rural panameña.

Debido a la importancia del sector agrícola para la economía del interior del país y su relevancia social, es indispensable formular estrategias y políticas para hacer frente a estos retos. Actualmente, existe muy poco conocimiento sobre el sector agropecuario y son escasos los estudios con la profundidad y la actualidad necesarias para contribuir satisfactoriamente a la generación de políticas. Por consiguiente, esta consultoría busca generar conocimientos que permitan identificar las fortalezas y las limitantes productivas, tomando en consideración la dimensión social y propiciando el debate de políticas y del marco institucional.

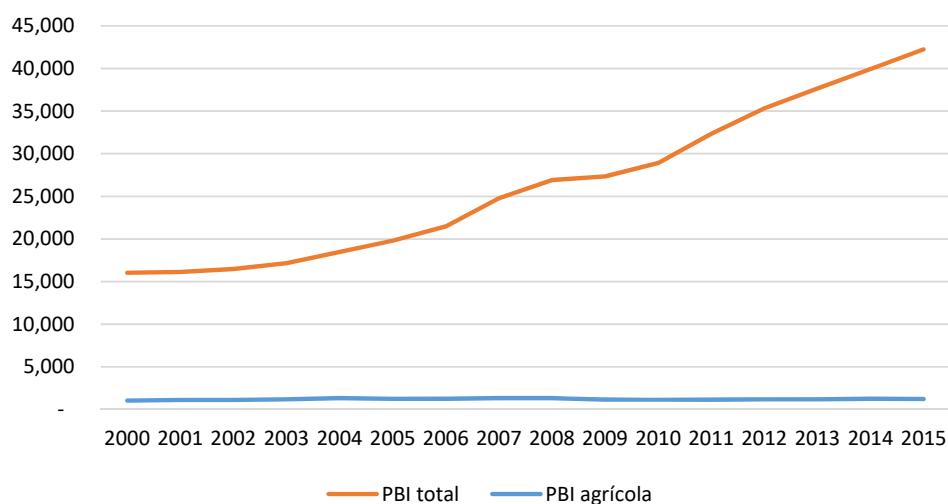
Para tal fin, el estudio revisará el contexto tanto económico como social del sector agrícola, identificará aquellos factores que han limitado su desarrollo y hará una caracterización del productor agropecuario panameño. Finalmente, se hará un análisis de las políticas públicas y de las instituciones relacionadas con la actividad, que incluirá una descripción de los principales actores y de las políticas vigentes.

2. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SECTOR AGRÍCOLA

Panamá ha sido una de las economías más dinámicas de la región y del mundo en los últimos quince años: su PBI real alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual de 7% en el período 2000-2015. Su economía se caracteriza por ser mayoritariamente proveedora de servicios, gracias a las actividades directas e indirectas que genera el funcionamiento del Canal de Panamá.

En este contexto de bonanza económica, el sector agropecuario ha ido perdiendo importancia respecto al resto de sectores en términos del PBI, debido a su bajo nivel de dinamismo. Entre los años 2000 y 2004, el PBI agrícola superaba el 6,5% del PBI total, pero a partir del 2005, experimentó caídas sostenidas hasta alcanzar el 2,9 % del PBI en el 2015. Cabe resaltar que estos datos no implican que el producto del sector se haya reducido en términos absolutos, sino que el resto de la economía ha crecido en mayores proporciones. De este modo, el PBI real del sector agrícola experimentó un crecimiento bastante moderado en el período 2000-2015, que alcanzó una tasa de crecimiento promedio de apenas 1% anual, muy por debajo de los resultados nacionales.

Gráfico 2.1 Producto Bruto Interno 2000-2015
(millones de dólares constantes de 2010)

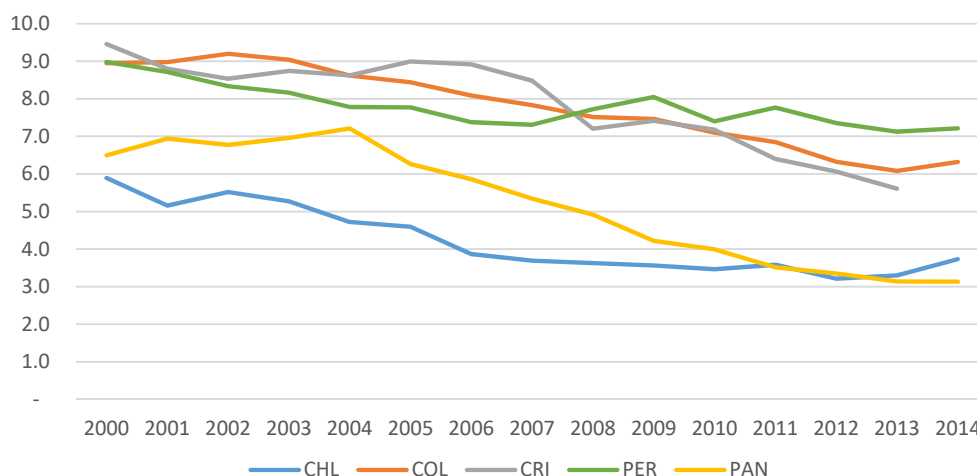


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Este comportamiento de reducción de la importancia relativa del sector agrario dentro de la economía total es una tendencia que se ha registrado en otros países de la región¹. Países como Chile, Colombia y Perú mantuvieron un sector agrícola más dinámico que Panamá y redujeron el aporte del sector en alrededor de 2.2 puntos porcentuales en el período 2000-2014. Tan solo Costa Rica superó el caso panameño al experimentar una caída de 3.8 puntos porcentuales de la participación del PBI agrícola en el PBI total en dicho período.

¹ Para fines comparativos, se toma en cuenta a los siguientes países: Colombia y Costa Rica, por ser los países fronterizos con Panamá; y Chile y Perú, por haber tenido sectores agrícolas diversificados y con altas tasas de crecimiento.

Gráfico 2.2 Evolución del PBI agrícola en varios países
(% PBI total)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Cabe mencionar que la reducción de la agricultura en la composición del PBI es uno de los hechos estilizados del desarrollo económico, pues a medida que los ingresos de las personas aumentan, la participación de los alimentos en el gasto del hogar disminuye al demandarse otros bienes y servicios (Ley de Engel). Lo importante es que ese nivel de participación de la agricultura en la producción total del país sea coherente con la evolución de la agricultura de los países comparables y, en este caso, Panamá se encontraría por debajo del nivel que le correspondería.

Por otro lado, respecto a la situación por productos agrícolas, según estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la evolución de la superficie sembrada de los principales cultivos agrícolas de Panamá (arroz, maíz, caña de azúcar, café, frijol y banano) mostró una tendencia negativa entre los años 2004 y 2013 (véase el Cuadro 2.1). De los productos analizados, el arroz es el que abarca mayor cantidad de hectáreas sembradas y, a su vez, es el producto con menor tasa de crecimiento promedio anual junto con el café (-2,6%) entre los años señalados. Del mismo modo, cultivos como el maíz, el frijol y el banano enfrentaron tasas de crecimiento negativas. Tan solo la caña de azúcar, que es el único cultivo que tuvo un tratamiento proteccionista diferenciado en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, incrementó la superficie de siembra a una tasa promedio anual de 1,1%. Ese comportamiento negativo se puede explicar por diferentes motivos como, por ejemplo, la desaceleración de la economía mundial, el incremento de las importaciones en el país, las características de la política agrícola y alimentaria internas, el bajo acceso a mercados, el cambio de uso de la tierra, e igualmente por los efectos climatológicos que han afectado de manera adversa al sector en los últimos años².

² Véase la tercera sección para el desarrollo de estos aspectos.

Cuadro 2.1 Superficie sembrada de los principales cultivos
(hectáreas)

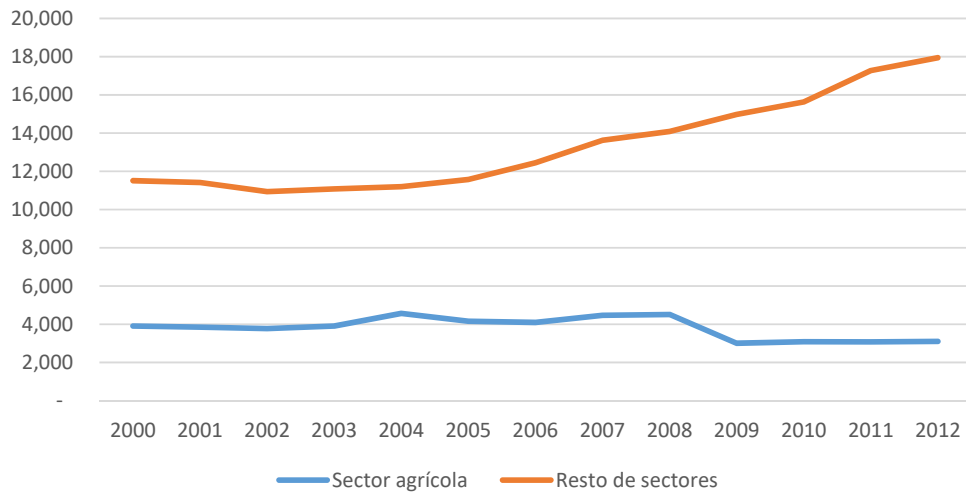
Cultivo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arroz	130,100	109,500	95,670	99,500	104,648	106,778	112,856	105,250	98,380	102,590
Maíz	69,480	66,090	54,570	50,590	52,375	49,885	56,963	47,657	66,860	61,790
Caña de azúcar	32,811	33,192	33,316	33,913	31,676	31,825	32,364	32,583	33,403	36,298
Café	28,400	29,200	28,500	30,600	29,600	28,800	28,692	28,119	22,300	22,400
Frijol	12,980	12,380	9,860	9,550	8,830	8,272	8,272	8,406	13,090	11,380
Banano	11,728	10,400	12,200	12,400	10,400	7,300	7,482	10,719	11,000	11,100

Fuente: elaboración propia con datos de FAOSTAT.

En términos de productividad de la mano de obra, el sector agrario tuvo un desempeño inferior al del resto de sectores. El producto real promedio por persona empleada en el sector agrícola fue de US\$ 3.800 anuales en el período 2000-2012, mientras que en el resto de la economía, el promedio fue de US\$ 13.400. Como se aprecia en el Gráfico 2.3, la brecha en la productividad alcanzada entre ambos grupos empezó a ampliarse a partir del año 2005, lo que se explica por las altas tasas de crecimiento de sectores como la minería, la construcción y otros servicios. De este modo, la productividad del sector agrícola, medida en términos del producto por trabajador, tuvo una tasa de crecimiento promedio anual negativa (-1,8%) en el período analizado, mientras que los demás sectores aumentaron su productividad a una tasa de 3,5% promedio anual. De esta manera, se puede apreciar que no ha ocurrido una convergencia entre la productividad del sector agrario y el resto de sectores, demostrando un estancamiento del primero, incluso en un contexto de crecimiento económico para Panamá.

El hecho de que una persona empleada en el sector agrícola produzca entre la tercera y la cuarta parte de lo que produciría en otro sector de la economía, y que dicha tendencia se deteriore en el tiempo, significa que el bienestar de la población dependerá en el futuro de la facultad de migrar a otro sector o de ser sujeto activo de las políticas sociales.

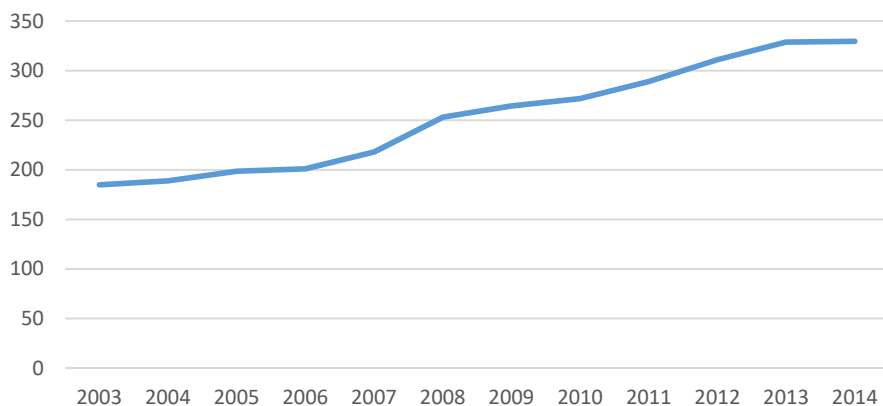
Gráfico 2.3 Evolución de la productividad de la mano de obra
(US\$ constantes de 2010 por persona empleada)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Otra característica de la economía panameña en los últimos años es que la baja productividad del sector agrícola ha venido acompañada por un incremento de los precios de los alimentos y un aumento de las importaciones. El costo de la canasta básica familiar de alimentos (CBFA) en los distritos de Panamá y San Miguelito aumentó de US\$ 185 a US\$ 330 en el período 2003-2014, lo que representa un aumento acumulado de 78% (véase el Gráfico 2.4). Según la teoría económica, el aumento de las importaciones debería más bien haber venido acompañado por una tendencia a la disminución de los precios de los alimentos en la medida que el mercado se abastece de proveedores externos cuando se trata de productos cuya eficiencia de producción es mayor afuera que adentro. Por eso, en el 2014 se estableció una política de control de precios para frenar el aumento de la CBFA, lo que refleja el estancamiento de su valor en dicho año. No obstante, esto representa una distorsión de precios en la economía, tema que se abordará más adelante en la cuarta sección.

Gráfico 2.4 Costo de la Canasta Básica Familiar de Alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito (% PBI total)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.1. COMERCIO EXTERIOR

El comercio externo del sector agrícola de Panamá se ha caracterizado por ser dinámico respecto a las importaciones y estático respecto a las exportaciones. De esta manera, según estadísticas de la FAO, la balanza comercial agrícola presentó una tendencia a ser cada vez más negativa, especialmente a partir del año 2007, como se observa en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2 Balanza comercial agropecuaria
(US\$)

Año	Exportaciones	Importaciones	BC agrícola
2000	313,294	380,166	-66,872
2001	301,765	393,465	-91,700
2002	267,008	393,118	-126,110
2003	265,990	434,653	-168,663
2004	303,886	466,728	-162,842
2005	387,737	496,497	-108,760
2006	392,643	526,723	-134,080
2007	428,760	705,316	-276,556
2008	434,502	947,688	-513,186
2009	285,407	888,668	-603,261
2010	272,473	998,318	-725,845
2011	307,138	1,249,214	-942,076
2012	333,825	1,359,501	-1,025,676
2013	345,817	1,454,620	-1,108,803

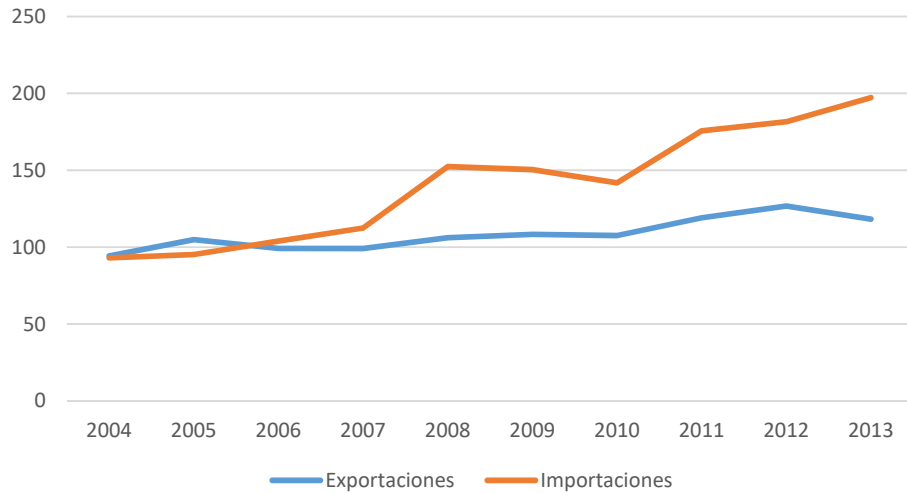
Fuente: elaboración propia con datos de FAOSTAT.

Por un lado, las exportaciones agrícolas redujeron su importancia relativa en el producto total al pasar de representar el 2,5% del PBI en el año 2000 a ser el 0,8% del PBI en el 2013. En esta línea, su valor apenas creció 1% promedio anual entre los años mencionados. El bajo crecimiento se explica principalmente por las contradicciones en la política comercial agraria, la contracción de la economía mundial, la pérdida de competitividad por la baja productividad así como por aspectos climáticos adversos en las zonas agropecuarias del país (MIDA, 2010). Respecto a las exportaciones totales, las exportaciones agrícolas representaron, en promedio, el 36%, con ligeros aumentos en los últimos tres años. Los principales productos exportados durante este período fueron: el banano, la piña, el azúcar de caña, el café y la sandía.

Por otro lado, las importaciones agrícolas mantuvieron una participación estable en el producto total, de modo que representaron, en promedio, el 3,3% del PBI en el período 2000-2013; con lo cual el valor de las importaciones agrícolas creció a un promedio anual de 11%. En relación con las importaciones totales, las partidas agrícolas representaron alrededor del 12%, sin cambios importantes en los años objeto de estudio.

Finalmente, según información de la FAO, el índice del valor unitario de las importaciones agropecuarias de Panamá ha aumentado en mayores proporciones que la exportación de productos agropecuarios en el período 2005-2013. Ello indica que el país se ha orientado a importar aquellos productos agrícolas cuyo valor unitario ha sido cada vez mayor en los mercados internacionales, toda vez que el valor de los productos agrícolas exportados no varió de manera significativa, a excepción de los últimos tres años analizados.

Gráfico 2.5 Índice del valor unitario de las exportaciones e importaciones agropecuarias (promedio 2004-2006=100)

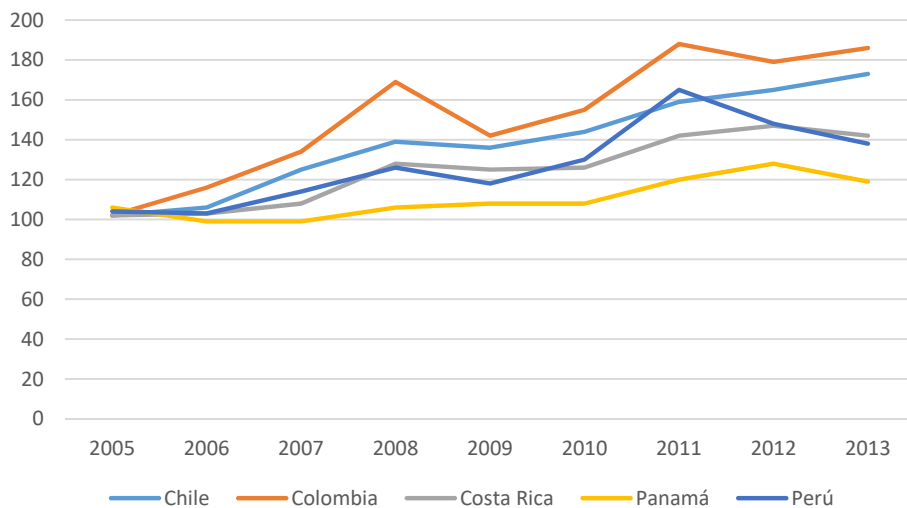


Fuente: elaboración propia con datos de FAOSTAT.

En un país pequeño y con una política abierta como Panamá, la teoría del comercio internacional señalaría que –como consecuencia de la especialización y las ventajas comparativas– la brecha entre el valor unitario de las exportaciones y el de las importaciones debería mostrar una tendencia creciente en el tiempo en favor de los productos exportables. Ese, sin embargo, no es el caso de Panamá.

En términos comparativos, el valor unitario de las importaciones panameñas creció de manera similar al de otros países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica y Perú), mientras que el de las exportaciones aumentó menos que el resto de países comparados. El índice del valor unitario de las importaciones creció en alrededor del 100% en los cinco países. En contraste, al 2013, el valor unitario de las exportaciones de Panamá apenas aumentó en 20% en relación con el año base (promedio de los años 2004-2006), mientras que países como Colombia y Chile aumentaron el índice en más del 70% (véase el Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6 Índice del valor unitario de las exportaciones agropecuarias en varios países (promedio 2004-2006=100)



Fuente: elaboración propia con datos de FAOSTAT.

2.2. CONTEXTO SOCIAL Y LABORAL

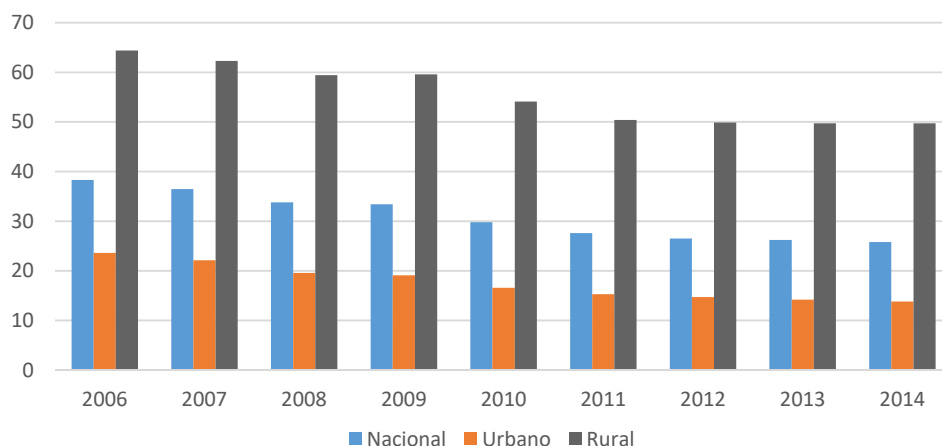
En este contexto de crecimiento económico acelerado en Panamá, pero con un reducido crecimiento del sector agrícola, es importante analizar la situación social relacionada con las actividades agropecuarias. En cuanto a la masa laboral, el sector abarca al 17% de la población empleada, nivel que se ha mantenido sin cambios importantes desde el año 2000. Sin embargo, en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2015-2019) se señala que el sector agropecuario es el principal generador de empleo en varias provincias y comarcas indígenas del país, lo que lo convierte en un sector estratégico para el desarrollo y para la inclusión social.

Cabe resaltar que la mayor parte de los empleados en el sector agrícola se ubica en las áreas rurales del país, por lo que es relevante analizar el nivel de pobreza. Se observa que a nivel nacional, una de cada cuatro personas es pobre y en el ámbito rural, uno de cada dos habitantes vive en condiciones de pobreza, situación que guarda relación con los índices de productividad de la mano de obra que se registran en el sector. Merece la pena señalar que en el período 2006-2014, la mayor reducción del nivel de pobreza se dio en el ámbito rural, situación atribuida principalmente a los subsidios propios de la política social.

Las comarcas indígenas fueron las que registraron los mayores niveles de pobreza, pues superaron el 70% de población que vive en condiciones de pobreza. A nivel provincial, Bocas del Toro, Darién y Veraguas fueron las provincias más pobres (más del 40%), mientras que Panamá, Los Santos y Colón fueron las menos pobres (menos del 20%). Además, respecto al nivel de ingresos, un hogar en territorio indígena solo alcanza la mitad de los ingresos de un hogar no indígena (Mesa Nacional de Desarrollo, 2012). Por consiguiente, existe un alto nivel de heterogeneidad entre las condiciones de vida de la población en las comarcas indígenas y las provincias.

Al respecto, cabe mencionar que en los últimos años, el Gobierno de Panamá ha venido ejecutando diversos programas sociales orientados a aliviar la pobreza en el país a partir de subsidios, entre los que se encuentran, principalmente, la Red de Oportunidades (programa de transferencias condicionadas) y el programa de pensiones no contributivas 120 a los 65 (antes 120 a los 70).

Gráfico 2.7 Evolución del nivel de pobreza
(% de la población total)



Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Pobreza e Indigencia del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.

A manera de digresión, vale la pena mencionar la experiencia peruana de desarrollo de la agricultura agroexportadora y su impacto en la agricultura tradicional de subsistencia. Usualmente, la literatura especializada en desarrollo rural en la tradición de los organismos multilaterales de cooperación financiera (Banco Mundial, BID) y técnica (CEPAL, FAO) pone énfasis en el desarrollo e implementación de políticas de desarrollo agrícola (crédito, asistencia técnica, financiamiento, información, comercialización, entre otras), partiendo de la hipótesis de que la suma de ellas permitirá a un agricultor pequeño de subsistencia convertirse en un agricultor comercial con características empresariales.

En cambio, poco se ha escrito sobre el potencial que tiene el desarrollo de la agricultura comercial empresarial moderna como potencial de desarrollo de los hogares agrícolas tradicionales, desde la perspectiva de una relación de proveedor de mano de obra temporal o permanente. Recientemente, Richard Webb reseñaba que el desarrollo de la agricultura comercial en el Perú –que en 20 años pasó de exportar aproximadamente US\$ 500 millones al año a superar en la actualidad los US\$ 5.000 millones al año– había constituido una excelente oportunidad de desarrollo para los campesinos de subsistencia que habitan en las comunidades andinas (Webb, 2016).

La demanda por mano de obra temporal asociada a este desarrollo agroexportador ha generado dos efectos sobre el bienestar de los campesinos: primero, el efecto positivo sobre el ingreso anual familiar como consecuencia de esa vinculación estacional y, segundo, la mejora de la productividad del predio del agricultor campesino que adapta prácticas culturales modernas en su producción agrícola. En ese sentido, y a partir del análisis de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2012, Webb señala que entre los años 1994 y 2016 el número de agricultores tradicionales que se insertaron temporalmente en los predios modernos se ha triplicado, llegando a un millón de personas (Webb, 2016). Asimismo, en las comunidades de origen de los proveedores de mano de obra temporal, se verificó que el tamaño de las parcelas aumentó y se registraron incrementos en los rendimientos de los cultivos tradicionales por hectárea.

3. IDENTIFICACIÓN DE LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR

El análisis del desempeño reciente del sector agrícola, realizado en la sección anterior, señala que la agricultura como sector agregado ha crecido muy poco en los últimos años, que la superficie de explotación agropecuaria se ha reducido, que la productividad de la mano de obra ha sido cada vez menor, alejándose de la productividad del resto de la economía y que, en el marco de una política alimentaria que distorsiona precios relativos, la balanza comercial agrícola se ha deteriorado de manera continua. Ante ello, resulta necesario hacer un análisis orientado a identificar los principales obstáculos que ha enfrentado el sector durante los últimos años y que han frenado el desarrollo agrícola, temas que serán abordados en esta sección.

- Bajo crecimiento de la productividad

La economía agrícola panameña se caracteriza por estar orientada principalmente al mercado local. En los últimos años, el sector urbano ha experimentado un alto nivel de crecimiento, tanto de la economía como de la población, lo que se ha reflejado en un aumento de la cantidad y calidad demandada de productos alimenticios. Esto debiera representar una oportunidad para el crecimiento de la producción agrícola y para aprovechar las economías de escala del mercado. Sin embargo, tal como se ha descrito en párrafos anteriores, la producción no ha acompañado a este mayor requerimiento de la demanda.

Una de las principales limitaciones del sector agrícola ha sido el bajo crecimiento de la productividad en los últimos años. Según estadísticas de la FAO, el cultivo de mayor productividad a nivel nacional, medido en términos de producción por hectárea, ha sido la caña de azúcar, la cual ha mejorado su rendimiento de manera sostenida; no obstante, ha sido menor que el promedio del mundo y de la región centroamericana. De igual manera, el arroz y el maíz experimentaron un crecimiento de su productividad. Por su parte, el frijol y el café mostraron un nivel de productividad estable, que se ubicó por debajo del promedio mundial y del centroamericano. Finalmente, resalta el caso del banano, debido a la reducción sistemática de su rendimiento, sobre todo en los últimos años.

De ese modo, se muestra que los productos principales agrícolas tuvieron comportamientos diferenciados en relación con la productividad de la tierra: algunos aumentaron, aunque en bajas proporciones, y otros mantuvieron o incluso redujeron su rendimiento. Las entrevistas de campo y la revisión de cifras en gabinete llevan a concluir que una de las razones vinculadas a esta baja productividad por hectárea está asociada a los bajos niveles de inversión, pública y privada, en investigación agraria así como al bajo acceso a servicios de extensión. En ese sentido, la producción agrícola podría ganar eficiencia y acercarse más a su frontera de producción, ya que el rendimiento de la tierra es inferior al del promedio de la región y del mundo, si se registrara un esfuerzo público y privado.

Cuadro 3.1 Productividad de principales productos en Panamá, el mundo y Centroamérica (toneladas producidas por hectárea)

Cultivo	Promedio 2005-2007			Promedio 2008-2010			Promedio 2011-2013		
	Panamá	Mundo	CA	Panamá	Mundo	CA	Panamá	Mundo	CA
Caña de azúcar	52.4	68.9	76.4	61.7	71.4	78.4	66.6	70.5	78.0
Banano	43.5	18.6	36.3	44.3	20.4	36.8	28.9	21.0	39.0
Arroz	2.3	4.1	3.5	2.4	4.3	3.8	2.8	4.5	3.7
Maíz	1.5	4.9	2.8	1.6	5.2	3.0	2.0	5.2	2.9
Café	0.5	0.7	0.6	0.4	0.8	0.6	0.4	0.9	0.7
Frijol	0.4	0.7	0.7	0.4	0.8	0.8	0.4	0.8	0.7

CA: Centroamérica

Fuente: elaboración propia con datos de la FAO.

El uso de la tierra destinado a cultivos tradicionales (*commodities*) orientados al consumo local y con bajos rendimientos podría competir con productos de mayor calidad, orientados a los mercados externos o a los supermercados; sin embargo, se carece de una estrategia de inteligencia comercial que se oriente hacia la sustitución de cultivos y la apertura de mercados.

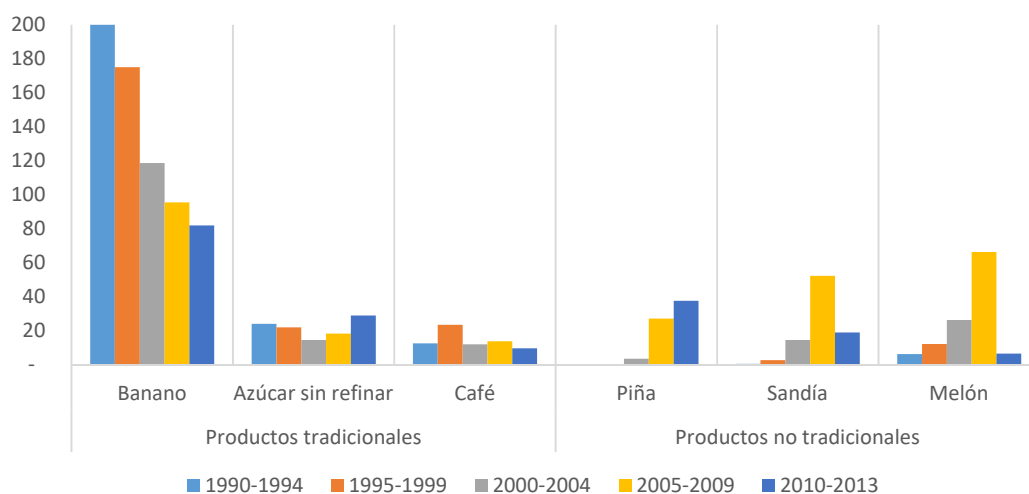
De esta manera, se ha generado una convivencia de productores modernos con productores tradicionales. Los segundos se caracterizan por vivir básicamente en condiciones de subsistencia. Ante ello, y a fin de que los pequeños productores puedan mantenerse en el mercado, resultan necesarias ciertas intervenciones, como el aumento y mejora de la infraestructura para la producción y comercialización, la asistencia técnica para la aplicación de tecnologías modernas, el acceso a servicios de sanidad animal y vegetal, la capacitación para la mejora de la comercialización de productos y el acceso al crédito, entre otras.

En el PEG 2015-2019 se señala que es complicado para la producción agropecuaria competir con productos de calidad en el mercado interno y en el mercado externo, y que “el débil crecimiento de la producción agropecuaria, su baja productividad y la composición de la misma ha sido insuficiente para atender la demanda nacional, dando lugar a una creciente dependencia de las importaciones de alimentos” (Gobierno de la República de Panamá, 2014, pág. 49). En esta línea, la FAO señala que el grado de dependencia –entendido como la proporción que representan las importaciones en el consumo– de los principales productos tradicionales y partícipes de la dieta panameña se incrementó entre los años 2000 y 2010, demostrando que los incrementos en el consumo fueron cubiertos principalmente por las importaciones (FAO, 2010).

- Dificultad para diversificar los mercados externos

En cuanto al grupo de productos agrícolas de exportación, se encontraron dificultades para diversificar los mercados externos. Los tres principales productos tradicionales de exportación son el banano, el azúcar sin refinar y el café. El banano y el café redujeron su valor de exportación en el período 1990-2013, pero el primero resalta por haber caído sostenidamente hasta alcanzar menos de la mitad de su valor inicial hacia el final del período. En contraste, el azúcar sin refinar aumentó ligeramente su nivel de exportaciones, aunque este último comportamiento depende más del manejo de la cuota norteamericana que de la conquista de nuevos mercados.

Gráfico 3.1 Promedio del valor de exportación de principales productos (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de FAOSTAT.

Por su parte, los principales productos no tradicionales de exportación son las frutas tropicales, como la piña, la sandía y el melón. Estos productos ganaron mayor protagonismo e incrementaron considerablemente el valor de sus exportaciones promedio durante el período 2005-2009. En contraste, en el siguiente período analizado (2010-2013), la sandía y el melón redujeron considerablemente el promedio de sus exportaciones, mientras que la piña continuó su ascenso.

De esta manera, se encontró un bajo nivel de diversificación de las exportaciones. En el período 1990-1994, solo dos productos (el banano y el azúcar sin refinar) representaban el 75% del total de las exportaciones. Treinta años después, cuatro productos (el banano, la piña, el azúcar sin refinar y la sandía) abarcan el 53% de las exportaciones. Si bien la cartera de productos se ha ampliado y han cobrado importancia algunos productos no tradicionales, el segmento agroexportador continúa siendo poco diversificado. Esta concentración representa un riesgo para el sector, pues lo vuelve altamente vulnerable a cambios en los precios y mercados internacionales.

Otros países de la región que se usan como referencia en el presente estudio registraron, en las últimas dos décadas, tasas de crecimiento significativas de sus agroexportaciones, que han venido acompañadas de un proceso de diversificación tanto de productos como de mercados (en Sudamérica, Chile y Perú son claros ejemplos de este tipo de proceso). Estos países, sin embargo, cuentan con algunos elementos comunes: instituciones comerciales que incorporan la labor de promoción en los mercados externos, autoridad sanitaria reconocida y respetada por sus pares en los mercados de destino y, sobre todo, predominancia de políticas agrícolas basadas en promover la transformación de la estructura productiva según las señales de mercado, sin limitarse a mantener el *status quo*.

Según el PEG 2010-2014, los productos que ofrecen mayor margen en Panamá son el café, la sandía, el melón y la piña. No obstante, como se observa en el Gráfico 3.1, el valor promedio del período 2010-2013 de la exportación de dichos productos, a excepción de la piña, mostró una tendencia a la baja en comparación con el promedio de los cinco años previos. En consecuencia, es necesario que la política agrícola se oriente a crear las condiciones adecuadas para que la oferta agrícola responda a la demanda de mercados de mayor calidad (interno y externo).

- Limitada oferta de bienes y servicios públicos específicos al sector

El papel de los bienes y servicios públicos y semipúblicos, tanto en el ámbito productivo como social, tiene efectos directos e indirectos en el sector agropecuario. En el caso de Panamá, existe una limitada oferta de bienes y servicios públicos dirigida al desarrollo del sector. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario señala que existe infraestructura inadecuada para los procesos productivos como, por ejemplo, el riego, el procesamiento y almacenamiento, así como para la comercialización (MIDA, 2010).

Estas limitaciones se traducen en un bajo nivel de competitividad para aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura comercial y constituyen un cuello de botella. Además, dificultan el traslado de la agricultura de subsistencia a la agricultura abastecedora del mercado interno.

Asimismo, en el PEG 2015-2019 se indica que la política agropecuaria ha estado dirigida principalmente a aquellos rubros y productores con mayores posibilidades de competir en los mercados. En contraste, los pequeños productores han recibido programas de corte asistencialista, como Red de Oportunidades y 120 a los 65, cuyo objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza y no necesariamente a mejorar la productividad y competitividad del productor.

- Alta fragmentación y concentración de la tierra

Otra limitación para el desarrollo de la agricultura es el alto nivel de fragmentación y concentración de la tierra. Por un lado, la tenencia de la tierra se encuentra altamente fragmentada: el 50% de las unidades agropecuarias tiene una extensión menor a 1 hectárea y el 81%, menor a 10 hectáreas. La minifundización de la explotación agropecuaria es preocupante debido a que el reducido tamaño de las explotaciones agrícolas limita el aprovechamiento de economías de escala para la adquisición de insumos de producción y además, le resta poder de negociación al productor en la etapa de comercialización y venta de los productos (Von Hesse *et al.*, 2000).

Por otro lado, la mayor parte de la superficie de explotación agrícola se concentra en un reducido porcentaje de las unidades agropecuarias. El 63% de las hectáreas dedicadas a la actividad agrícola corresponde al 5% de las unidades agropecuarias (véase el Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2 Concentración y superficie de las unidades agropecuarias, 2010

Tamaño (ha)	Unidades agropecuarias	(%)	Superficie (ha)	(%)
Menos de 0.1	88,675	36%	2,762	0,1%
De 0.1 a 0.99	31,700	13%	11,557	0,4%
De 1.0 a 2.99	44,515	18%	67,002	2%
De 3.0 a 9.99	37,609	15%	191,614	7%
De 10.0 a 49.9	34,046	14%	718,599	27%
Más de 50	12,015	5%	1,707,307	63%
Total	248,560	100%	2,698,841	100%

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2011 del INEC.

- Factores climáticos adversos

Los fenómenos climatológicos son aspectos que afectan negativamente al productor agrícola y que han ido en aumento en los últimos años en Panamá. El MIDA (2010) ha señalado que la producción agropecuaria enfrenta una alta variabilidad climática que se manifiesta mediante períodos de sequía y precipitaciones abundantes. Estos factores adversos han generado altas tasas de pérdida de cultivos e inutilización de la tierra, lo que implica importantes retos para garantizar la oferta de alimentos y de productos de exportación. Ante estos eventos, los pequeños agricultores son los más vulnerables y su entorno ambiental se ha visto degradado por la inversión agropecuaria no sostenible y por el aumento de la frecuencia e intensidad de *shocks* externos (FAO, 2012). Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los principales desastres que ocurren en Panamá son las tormentas y las inundaciones, fenómenos que tienen efectos directos sobre la actividad agropecuaria (CEPAL, 2013).

En consecuencia, se debe adecuar la forma de producir de modo que se adopten nuevas tecnologías de producción, así como incorporar en la inversión, tanto pública como privada, medidas de reducción de riesgos de desastres que garanticen el desarrollo del sector a pesar de las condiciones climáticas adversas. Asimismo, es necesario que haya un mayor acceso a la información climatológica para que los productores puedan prever los desastres y tomen las medidas respectivas.

- Otros factores específicos que limitan la competitividad

El MIDA señala que el sector se caracteriza por tener limitaciones agrológicas, explotaciones con bajo uso de tecnología, carencia de títulos de propiedad, bajo acceso al crédito y altos costos de producción e intermediación comercial (MIDA, 2010). En este contexto, se encuentra que existen dificultades en el acceso a mercados nacionales e internacionales debido a la insuficiente infraestructura vial y a la limitada cadena de frío. En el PEG 2010-2014 se indica que el obstáculo principal para incrementar la capacidad de las tierras es el limitado acceso vial, que por lo demás es una de las causas de los altos costos de producción agrícola, de los incrementos de precios y de los riesgos de la seguridad alimentaria interna.

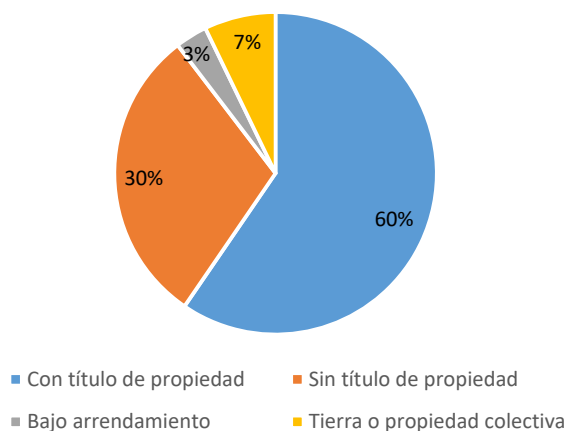
Cabe señalar que la ausencia de una entidad de sanidad agropecuaria de renombre internacional limita, en parte, el acceso a los mercados internacionales. Si bien la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) se encarga de la seguridad de los alimentos, esta se enfoca en la calidad de los productos de importación. Los productores agroexportadores deben acudir al MIDA para obtener la Certificación Fitosanitaria de las Exportaciones. En una de las visitas de campo a Chiriquí, se pudo verificar que ante la presencia de plagas o enfermedades, los pequeños agricultores recurren principalmente al proveedor de insumos agroquímicos como prácticamente la única fuente de asistencia sanitaria.

Por otro lado, la tecnología y la información son factores importantes para el desarrollo, pero no están al alcance de muchos productores. Como se detalla en el PEG 2015-2019, gran parte de las explotaciones agrícolas se realiza en suelos de baja o mediana fertilidad, los cultivos se manejan de manera inadecuada y las técnicas de riego son escasas o limitadas. Además, se señala que los sistemas de información son deficientes. La falta de información oportuna, referida, por ejemplo, a las variaciones en los precios internacionales de insumos o productos finales, así como a aspectos relacionados con fenómenos climáticos o plagas incrementan la vulnerabilidad del productor frente a eventos exógenos.

En la misma línea, los productores tienen un acceso muy bajo a la asistencia técnica: solo el 4% de las explotaciones agropecuarias la recibieron, de acuerdo a los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2011. La fuente principal de asistencia técnica fue el MIDA, que representó el 66% del total, seguido de lejos por la Banca u otra entidad estatal (10%). Al respecto, el MIDA señala que “se carece de mecanismos adecuados para brindar la cobertura de asistencia técnica, al igual que un deficiente sistema de generación y transferencia de tecnología” (MIDA, 2010, pág. 11), lo que convierte estas carencias en nuevos obstáculos para el desarrollo del sector agropecuario.

Otra limitación para el desarrollo agrícola es la carencia de títulos de propiedad. En 2011, el 30% de las tierras de explotación agropecuaria aún no contaba con su respectivo título de propiedad. Cabe resaltar que entre el 2000 y el 2010 se realizaron esfuerzos importantes por incrementar este indicador, que en el 2000 alcanzó el 52% de tierras.

Gráfico 3.2 Tipo de tenencia de tierra
(% de la superficie de explotación agropecuaria total)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2011 del INEC.

En este marco, el sector agropecuario de Panamá cuenta con bajo acceso al crédito, a pesar de ser uno de los pilares de la política agraria. De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario, al 2011 solo el 2% de las explotaciones agropecuarias recibieron algún préstamo. Las principales fuentes de financiamiento fueron el Banco de Desarrollo Agropecuario (30%) y el Banco Nacional de Panamá (28%). En el PEG 2015-2019 se señala que los pequeños y medianos productores tienen un acceso limitado al crédito agropecuario, pues los bancos se concentran en los sectores de mayor rentabilidad.

Finalmente, el uso de pesticidas para combatir plagas en las unidades agropecuarias y el uso de sistemas de riego son escasos. Según datos del INEC, solo se utilizaron pesticidas en el 11% de las unidades de explotación agropecuaria en el 2010 y tan solo el 4% posee sistemas de riego. Existe una falta de mecanismos adecuados para la producción, que son necesarios para incrementar la productividad de la tierra, pues no atender estos aspectos puede generar altas pérdidas económicas tanto para el productor como para el Estado. Sin embargo, cabe señalar que el uso de agroquímicos sin la asistencia técnica profesional necesaria también constituye un riesgo importante para la actividad.

Todos los aspectos mencionados limitan la competitividad del sector que debería incrementarse en vista de los procesos de apertura comercial del país. En los últimos años, Panamá ha

negociado TLC con varios socios comerciales y la tendencia señala que estos seguirán concretándose en los próximos años. Ello implica que el sector agropecuario va a requerir una transformación importante, por un lado, para aprovechar las oportunidades que ofrecen los TLC y, por otro, para competir con los productos de importación y así evitar el desplazamiento de la producción nacional (MIDA, 2010). Se hace urgente que el país –que se caracteriza por tener un sector agropecuario con presencia de altos aranceles y cuotas– adopte una estrategia de desgravación a medida que se acerca el período de desregulación previsto en el TLC con Estados Unidos.

- Débil interacción con otros sectores o actividades económicas

La relación existente entre el sector agropecuario y el resto de sectores es básicamente la de proveedora de alimentos a la población e insumos para procesos agroindustriales. El sector urbano ha crecido de manera sostenida gracias al impulso de los servicios, lo que se ha traducido en un aumento de la cantidad demandada de productos agropecuarios. A pesar de esta oportunidad para impulsar el desarrollo agrario en el país, gran parte de ese incremento ha sido cubierto por importaciones y no necesariamente por los productores locales.

Por otro lado, de acuerdo al MIDA, existe una competencia por los factores de producción, como la tierra, la mano de obra y el capital, debido al mayor rendimiento de los demás sectores en comparación con el rendimiento del agro, como se ha mencionado anteriormente (MIDA, 2014). El Censo Nacional Agropecuario reporta una reducción de 3% de la extensión de la superficie de explotación agropecuaria entre los años 2000 y 2010, lo que daría luces sobre los altos niveles de migración desde el ámbito rural hacia el urbano, un comportamiento comúnmente observado en los últimos años, y del uso de la tierra en otras actividades diferentes a la agropecuaria, que resultan de mayor rentabilidad. En esta línea, como se señala en el PEG 2015-2019, en los últimos años ha habido una tendencia a cambiar el uso de la superficie agrícola por actividades turísticas o inmobiliarias.

El potencial de desarrollo e interacción que se podría generar con otros sectores o actividades económicas es bastante alto. El aprovechamiento de las instalaciones del Canal de Panamá podría enfocarse también en el sector agropecuario hasta convertirse en un *hub* agrícola, lo que además podría servir como un impulso para los productos de agroexportación e incentivaría a los productores orientados al comercio local a migrar a productos de mayor rentabilidad, como los de exportación, en razón de un mayor acceso a los mercados externos.

- Limitantes sociales que enfrenta el productor panameño

Finalmente, se presentan algunas características generales del productor panameño y las limitaciones que este enfrenta en su contexto social. De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2011, existen 245 mil productores agropecuarios que abarcan una superficie de explotación agropecuaria de 2.8 millones de hectáreas; se caracterizan por ser mayoritariamente hombres (68%) y por pertenecer a grupos de edad altos (41% tiene más de 55 años). Se ubican principalmente en la provincia de Panamá (23%), seguida de Veraguas (15%), Chiriquí (14%) y Coclé (14%). En la vivienda del productor agropecuario (hombre y mujer) hay, en promedio, 3.5 residentes. Asimismo, el 50% del total de residentes trabaja, principalmente dentro de la explotación agropecuaria (56%).

El productor agropecuario, además, posee un bajo nivel educativo y llama la atención que las mujeres han recibido una mayor educación que los hombres. En el caso del productor hombre, el 30% alcanzó un nivel superior a la primaria completa, mientras que en el caso de la productora

mujer, esta proporción llegó al 43%. Asimismo, de acuerdo a la FAO (2010), más del 50% de los hogares que realizan explotaciones agropecuarias vive en condiciones de pobreza y más del 30%, en pobreza extrema. Además, los hogares rurales agrícolas tienen un alto grado de dependencia de las transferencias de programas sociales: estas representan el 26% de sus ingresos.

Un porcentaje importante de los productores agropecuarios mantiene una actividad agrícola de subsistencia. En el caso de los productores hombres, el 26% del total depende por completo de la explotación para el sustento de su hogar y en el caso de las productoras mujeres, la proporción asciende a 11%. El resto de productores obtiene otro tipo de ingresos. Según el MIDA, las actividades vinculadas al agro son una fuente importante de ingresos para la población rural, aunque no depende exclusivamente de ellas, gracias a que en el ámbito rural también se producen actividades de servicios (MIDA, 2014). No obstante, en el caso de los habitantes de las tierras indígenas, la principal actividad económica es la agricultura de subsistencia, aunque también producen para el mercado doméstico (Mesa Nacional de Desarrollo, 2012).

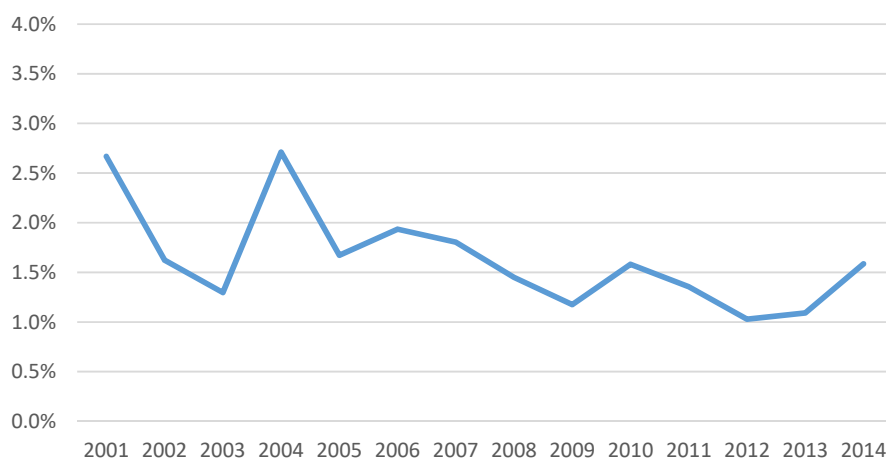
Asimismo, una proporción importante de las explotaciones ha estado ocupada en actividades agropecuarias por largos períodos de tiempo, pues el 49% de las mismas lleva 20 años o más siendo empleadas en dichas actividades. Esto presume que ha habido poca movilidad de factores (tierra y mano de obra) en el sector. El problema es que este no es un sector de alta rentabilidad, por lo que la permanencia de los productores en su explotación puede contribuir al fenómeno de la pobreza transgeneracional.

4. DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES

Ante tantas limitaciones que enfrenta el sector agropecuario de Panamá, el papel que desempeña el Gobierno central y las instituciones es crucial para el desarrollo futuro. Las decisiones de política que toman impactan directamente en el productor y pueden influenciar de manera positiva o negativa en la competitividad y la capacidad para afrontar *shocks* externos.

Al respecto, el gasto del Gobierno dirigido al sector agrícola se incrementó de manera considerable, aunque perdió importancia relativa en comparación con lo destinado al resto de sectores. De acuerdo a datos de la FAO, en el año 2001, dicho gasto alcanzó los US\$ 76 millones y en el 2014, llegó a US\$ 152 millones, lo que implica un crecimiento promedio de 5,5% anual en dicho período. No obstante, como porcentaje del gasto total del Gobierno central, el gasto del sector agrícola pasó del 2,7% al 1,6%, entre dichos años. Estos resultados demuestran que no se ha priorizado el desarrollo del sector en relación con el resto de la economía, a pesar de su importancia por emplear una gran parte de la fuerza laboral rural. La hipótesis de este trabajo es que la mayor parte del gasto gubernamental ha sido dirigido a sostener políticas asistencialistas y de distorsión de precios relativos, antes que a proveer bienes públicos y semipúblicos al sector como, por ejemplo, asistencia técnica, infraestructura de riego y seguridad sanitaria, entre otros.

Gráfico 4.1 Evolución del gasto en la agricultura
(% del total del gasto del Gobierno central)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

4.1. MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional que se presenta a continuación consiste en un mapeo de los actores principales asociados al sector agrícola, que refleja el papel que desempeña cada uno en el diseño de políticas y la toma de decisiones. Su importancia radica en el hecho de que ellos son los responsables de impulsar el desarrollo de los productores y de establecer las bases para incrementar la competitividad, aunque varios autores señalan que la institucionalidad del sector es débil y que se caracteriza por la falta de articulación intersectorial.

Respecto a las entidades del sector agrícola, el MIDA señala que carecen de una visión integral para el diseño y ejecución de programas, acciones y proyectos, lo que se traduce en el uso

ineficiente de recursos (humano, logístico y financiero) disponibles en el sector (MIDA, 2010). Asimismo, el PEG 2015-2019 señala que la institucionalidad existente es débil y que no hay una política pública de articulación en el sector. En la misma línea, Zambrana (2015) argumenta que no ha existido una política pública de desarrollo agropecuario que guíe la política sectorial, y que articule y coordine las distintas instituciones del sector.

En el PEG 2010-2014 se indica que existe una estrategia descoordinada de comercialización, pues no hay una entidad dedicada específicamente a gestionar la comercialización y promoción de productos de exportación, a diferencia de países vecinos, como Costa Rica y Colombia. Además, señala que a nivel nacional resalta la ausencia de una planificación centralizada y de mecanismos de intercambio de información para los productores.

A continuación, se describen las principales funciones de las entidades del sector, como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Seguro Agropecuario y la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.

A. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

El MIDA, creado en 1973, es el ente rector del sector agropecuario. Su objetivo es “lograr la seguridad alimentaria del país y contribuir a la disminución del costo de la canasta básica de alimentos, elevando la calidad de vida de la población rural y contar con un sector agropecuario competitivo, participativo y sostenible, procurando el bienestar del productor y la población en general”³. El MIDA es, por ende, el principal actor en el diseño de políticas y toma de decisiones en el sector.

De acuerdo a la Ley Orgánica correspondiente, las principales funciones del MIDA son:

- Modificar las estructuras agrarias que impidan el desarrollo de la producción y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y establecer los mecanismos que garanticen permanentemente la distribución racional y equitativa de la tierra, el acceso a los recursos naturales renovables y el uso más productivo de tales elementos.
- Tomar medidas para garantizar a los productores agropecuarios, especialmente a los pequeños y medianos, la colaboración, la colocación de sus productos en el mercado nacional o del exterior, a precios justos y estables, tomando en cuenta los intereses del consumidor nacional.
- Organizar y asesorar a la población campesina para promover el aprovechamiento de la tierra y los recursos renovables, así como la capacitación del hombre del campo.
- Promover el desarrollo constante de la producción agropecuaria, mediante el incremento de los niveles de productividad y el aprovechamiento de los recursos productivos.
- Determinar y dirigir la política de crédito y financiamiento para el sector agropecuario dando prioridad a los agricultores marginados y a los pequeños y medianos agricultores.
- Reglamentar y adoptar las medidas de control sanitario con relación a los productos agropecuarios.

³ Información obtenida de: <http://www.mida.gob.pa/>

B. Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP)

De acuerdo al portal web, el IDIAP es la institución encargada de realizar investigaciones para generar, adaptar, validar y difundir conocimientos y tecnologías agropecuarias, en el marco de las políticas, estrategias y lineamientos del sector⁴.

C. Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)

El IMA se creó en 1975 como adscrito al MIDA con la función de implementar las políticas de mercadeo formuladas por este ministerio, apoyando al productor nacional en la comercialización y mercadeo de sus productos, con el fin de fomentar el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario. Entre los objetivos principales de la institución, se encuentran⁵:

- Promover el mejoramiento de los sistemas de mercadeo.
- Garantizar el mercadeo interno o externo de la producción nacional a precios remunerativos.
- Organizar, modernizar y controlar los circuitos de mercadeo de la producción.
- Regularizar el abastecimiento en el mercado interno.

En la actualidad, el IMA tiene como objetivo primordial lograr que la comercialización y el mercadeo de la producción agropecuaria nacional puedan integrarse y enfrentar con éxito los nuevos retos que representan los TLC y la mayor apertura hacia los mercados internacionales.

D. Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)

El BDA es una entidad creada para el fomento y financiamiento de la actividad agropecuaria, con autonomía presupuestaria y financiera, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, administrar bienes y gestionar sus recursos, sujeto a la política y orientación del MIDA. Tiene como misión proporcionar financiamientos a los programas de desarrollo agropecuario y proyectos agroindustriales, brindando atención especial al micro, pequeño y mediano productor⁶.

E. Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)

El ISA se creó como una entidad autónoma del Estado en 1996. La misión de la entidad consiste en ser un agente de seguro agropecuario, que proporciona seguridad al productor nacional, creando confianza entre los entes financieros para que incursionen en el financiamiento de actividades del sector agropecuario. Por consiguiente, ofrece seguros (agrícolas, forestales, ganaderos y complementarios) y fianzas al sector, con la finalidad de compensar hasta un 90% de las pérdidas fortuitas generadas por los diferentes aspectos climatológicos y de producción, de modo que pueda brindar tranquilidad y seguridad en sus inversiones. Cabe señalar que tiene presencia en varias regiones del país⁷.

F. Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)

⁴ Información obtenida del portal web: <http://www.idiap.gob.pa/>

⁵ Información obtenida del portal web: http://ima.gob.pa/?page_id=123

⁶ Información obtenida de: <http://www.bda.gob.pa/>

⁷ Información obtenida de: http://www.isa.gob.pa/?page_id=11

La AUPSA es la entidad encargada de asegurar el cumplimiento y la aplicación de leyes y reglamentos acerca de la seguridad de alimentos introducidos en el territorio nacional. Su política de calidad consiste en asegurar el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios, así como de los procedimientos para las importaciones de alimentos, con el fin de proteger la salud humana, y el patrimonio animal y vegetal panameño⁸.

4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR

En esta sección se analizará la evolución reciente de las políticas públicas del sector. En primer lugar, se describe brevemente la orientación que el Gobierno planteó para el desarrollo del sector en el Plan Estratégico 2015-2019. En segundo lugar, se detallan las políticas que distorsionan los precios al productor.

4.2.1. El Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019

El PEG 2015-2019 tiene como objetivo la equidad social y se basa en cuatro ejes: estrategia social, estrategia económica, plan quinquenal de inversiones y programación financiera. La agricultura se posiciona como uno de los sectores motores que contempla el programa, junto con la logística, el transporte y el turismo.

Los objetivos para el sector agropecuario y el desarrollo rural que plantea el PEG buscan incrementar la competitividad y productividad, impulsar la agroexportación de alto valor y mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores. De manera específica, se busca principalmente: i) diversificar la estructura económica de acuerdo a las potencialidades de cada provincia y ii) fomentar el cultivo de productos no tradicionales con potencial de exportación y alto acceso a mercados, tecnología, comercialización, entre otros.

En tal sentido, la estrategia de apoyo al sector consiste en los siguientes ejes:

- Institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad
- Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria
- Infraestructura y servicios de apoyo a la producción, comercialización y agregación de valor
- Ampliación de mercados y diversificación de productos
- Investigación y difusión de la información
- Mejora de la capacidad para generar ingresos por parte de la población

4.2.2. Políticas de distorsión de precios y del comercio

En el sector agrícola existen varias distorsiones cuyo objetivo es proteger al productor local y garantizar una compra de productos alimenticios a precios razonables para el consumidor. Entre las principales medidas de política que caracterizan al sector están el control de precio a los alimentos, el establecimiento de aranceles muy por encima del promedio nacional, el establecimiento de cuotas de importación, las líneas de crédito dirigidas y subsidiadas así como el establecimiento de seguros públicos a la producción.

⁸ Información obtenida de: <http://www.aupsa.gob.pa/>

Este paquete de medidas proteccionistas ha generado desincentivos en los productores locales para incrementar su nivel de productividad. Por ejemplo, pueden cobrar altos precios en el mercado interno que cubren sus altos costos sin la necesidad de mejorar el uso de sus factores de producción para incrementar sus márgenes de ganancia. De igual modo, la importación de productos tradicionales se castiga con cuotas y aranceles altos de forma que no afecte el precio en el mercado doméstico y los productos locales no sean desplazados, por lo que no tienen incentivos para incrementar su productividad. Asimismo, el acceso al crédito es posible a menores tasas que las que ofrece el mercado debido a que están subsidiadas. Además, el Gobierno asegura la cobertura de la pérdida de cosechas, por lo que los productores no se ven obligados a emplear una tecnología mejor.

Estudios diversos en países de la región, como Chile y Perú, realizados por entidades nacionales e internacionales han mostrado que ese marco de políticas basado en distorsionar mercados para “asegurar” la rentabilidad del campo suele tener efectos regresivos (benefician a la comercialización y no a la producción, concentran los subsidios en los que tienen más capacidad de apropiarse de ellos y no en los más pobres, afecta con escasez y mala calidad al consumidor) y no favorece la necesidad de transformar la estructura de producción agropecuaria hacia productos potencialmente competitivos. En este contexto, el PEG 2010-2014 indica que estas medidas han desincentivado la producción de cultivos más rentables y han generado que los precios locales de productos protegidos, como el maíz, sean hasta cuatro veces los precios mundiales.

- Control de precios

En julio del 2014, el Gobierno implementó una política de control de precios de emergencia para reducir el costo de la Canasta Básica Familiar de Alimentos (CBFA). El programa consistió en aplicar precios tope a 22 productos⁹ de los 50 de la CBFA a nivel nacional¹⁰. A la fecha, esta medida se ha prolongado cuatro semestres, aunque desde enero de 2015, solo se aplica a 19 productos. Esta política fue impulsada por el constante incremento de precios que sufrían los principales productos de consumo doméstico desde el año 2005, especialmente en los años 2007 y 2008, causado por el incremento del precio internacional del petróleo, las abundantes inundaciones del año 2008 que afectaron la producción agrícola, la crisis financiera internacional, y por las imperfecciones de los canales de comercialización –estructura oligopólica del sector supermercados– (MEF, 2014).

Con esta medida se logró, de acuerdo al análisis técnico del Ministerio de Economía y Finanzas, limitar el encarecimiento de la CBFA en los distritos de Panamá y San Miguelito, generando un ahorro de alrededor del 10% comparado con la estimación sin control de precios (MEF, 2016).

El control de precios es una distorsión debido a que no permite la libre interacción entre la oferta y la demanda para alcanzar el equilibrio en precio y cantidad. Esto genera que a un precio menor al de equilibrio, se produzca menor cantidad, debido a que no resulta rentable para algunos productores continuar produciendo a ese precio. No obstante, una mayor cantidad de habitantes desea adquirir el producto en cuestión a dicho precio. En consecuencia, se genera escasez en el mercado, lo que según la teoría económica, termina creando un mercado negro

⁹ Los productos afectados fueron: carnes (babilla, bistec de cinta, carne molida, jarrete, pecho con costilla, pollo entero, chuleta de cerdo, salchichas y tuna), cereales (arroz de primera, macarrón y pan de molde), vegetales y verduras (cebolla, ñame, papa, tomate y yuca), leguminosas (lentejas y porotos), lácteos (leche en polvo y queso amarillo) y huevos (huevos de gallina).

¹⁰ A excepción de la provincia Darién y las regiones insulares del país.

de los productos con control de precios. Otros efectos observados de las experiencias internacionales de controles de precio han sido el detrimento de la cantidad o calidad del producto vendido, el reetiquetamiento de los productos para saltar el límite de precios y el incentivo a prácticas corruptas para salir de las listas de productos controlados.

- Aranceles y cuotas de importación

Los aranceles representan uno de los principales instrumentos de protección al productor local. Estos son *ad valorem* y tienen altos porcentajes en los principales productos de producción nacional orientados al mercado doméstico. Por ejemplo, el Derecho Arancelario de Importación (DAI) más alto se aplica a trozos y despojos de carne de gallos, gallina, patos, gansos y pavos, que asciende al 260%, seguido de la leche y la nata que alcanzó el 155%.

Cuadro 4.1 Productos con altos derechos arancelarios de importación

Descripción	DAI (%)
Trozos frescos, refrigerados o congelados de carne de gallos, gallina, patos, gansos y pavos	260
Carne de animales de la especie porcina	70
Leche y nata sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro colorante	60
Leche y nata concentradas, con adición de azúcar u otro colorante	155
Papas frescas o refrigeradas	81
Cebollas	72
Café tostado	54
Arroz	90

Fuente: elaboración propia con datos del informe de Arancel de Importación de la República de Panamá del MEF.

Asimismo, se aplican cuotas de importación, que consisten en determinar qué porcentaje de la demanda total de productos será cubierta con producción nacional y qué porcentaje con importaciones. De esta manera, se asegura que exista un mercado para los productores nacionales de modo que no pierdan sus cosechas. Dicha herramienta es un desincentivo a la competitividad agrícola, pues los productores nacionales no sienten la necesidad de incrementar la calidad de sus productos para competir con las importaciones al estar asegurada la venta de su producción.

- Tasa de interés subsidiada

Desde 1994, se creó en Panamá un sistema de tasas de interés preferencial dirigido al sector agropecuario. Este consiste en retener un punto porcentual a préstamos locales personales y comerciales¹¹ para que los productores agropecuarios puedan ejercer el derecho que les otorga la Ley N° 4 del 17 de mayo de 1994 de acceder a un descuento en la tasa de interés pactada con el banco o entidad financiera prestamista.

El monto de las retenciones se destina al Tesoro Nacional (50%) para el pago de los tramos preferenciales previstos en los préstamos hipotecarios, al BDA (12,5%), al MIDA (12,5%), al ISA (5%) y al Fondo Especial de Compensación de Interés (FECI) (20%). A través del FECI se asegura el funcionamiento del beneficio del productor agropecuario de acceder a una tasa de interés preferencial.

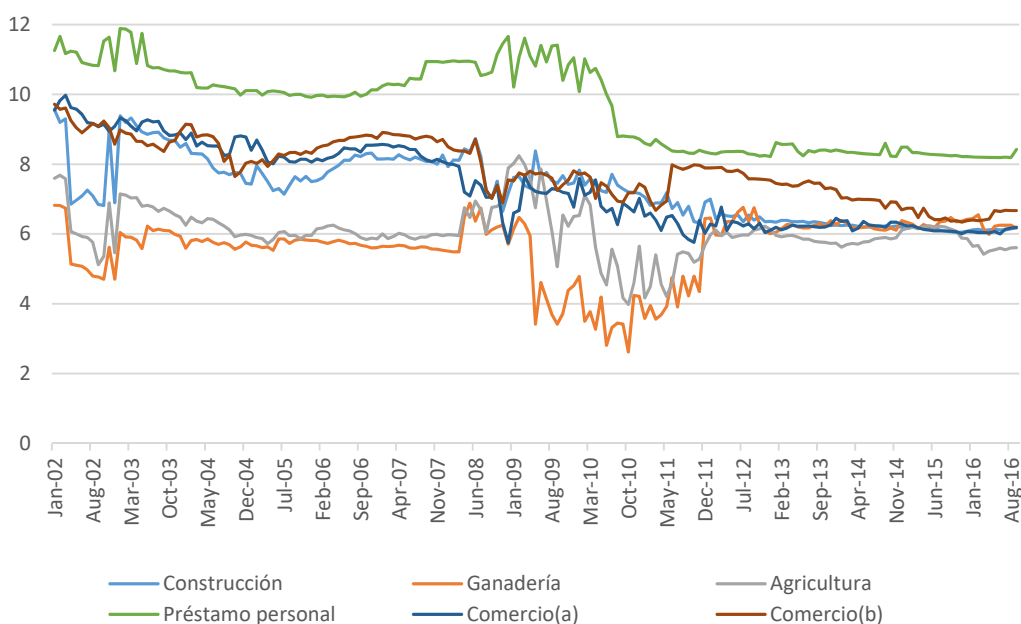
¹¹ Préstamos mayores a US\$ 5.000.

Las condiciones para acceder a los descuentos son las siguientes: los préstamos se otorgan por un máximo de US\$ 500 mil, a menos que se destinen a grupos asociativos; deben ser personas naturales o jurídicas con la condición de productor agropecuario, solo puede otorgarse un préstamo por ciclo productivo. Las actividades que califican para recibir el descuento de la tasa de interés son: agricultura, ganadería, avicultura, piscicultura, silvicultura y forestaría, apicultura, recolección de sal, agroindustria de exportación de productos no tradicionales y pesca artesanal. Finalmente, los fines a los que pueden destinar los préstamos son: adquisición de insumos, siembra y labores agrícolas, mejoramiento de instalaciones productivas, compra de animales y adquisición de terrenos.

Cumpliendo con el objetivo de la ley mencionada, la ganadería y la agricultura han accedido a tasas de interés menores a las del resto de sectores (véase el Gráfico 4.2).

Por último, la CEPAL muestra que el crédito agropecuario ha aumentado, entre el 2000 y 2010, de 2,8% del crédito total al 3,7% en el 2010, aunque cayó ligeramente en el 2011 a 3,5%. Asimismo, halla que el nivel de penetración en seguros¹² es de 0,35%, promedio similar al de la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).

Gráfico 4.2 Evolución de la tasa de interés ponderada, según sector (%)



(a) Comercio al por mayor, excluye la Zona Libre de Colón

(b) Comercio al por menor

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos de Panamá.

- Seguros del Gobierno

En 1996, se creó el seguro agropecuario para cubrir pérdidas fortuitas no controladas que puedan ocurrir en las inversiones, con garantía de compensación para estas, con el objetivo de

¹² Primas de seguros agropecuarios/PBI agropecuario.

brindar protección básica al productor agropecuario¹³. Dicho seguro ofrecido por el sector público es administrado por el ISA.

Según datos del ISA, este seguro ha incrementado su cobertura durante los años agrícolas 2003/04 y 2013/14, al pasar de 328 a 934 productores asegurados. Esta evolución mostró un crecimiento sostenido, pese a haber caído en el último año en 34%. A pesar de los incrementos, los productos asegurados solo representan el 0,6% respecto al total de productores¹⁴. Cabe señalar que, en promedio, las primas que pagan los productores representan el 5% de la suma total asegurada, la cual ascendió a US\$ 31 millones en el año 2013/14, monto que es importante tener en cuenta debido a que la fuente de financiamiento de las indemnizaciones proviene del Gobierno central y del FECI.

Entrevistas con productores comerciales y de subsistencia en el marco de esta consultoría revelaron que la cobertura es bastante limitada y los pagos suelen darse con un rezago que supera el año.

4.2.3. Otras políticas públicas

Una política importante en el sector agropecuario de cualquier país es la de sanidad agropecuaria, debido a que contribuye a garantizar la calidad de los productos y a reducir las pérdidas económicas a causa de las plagas. En el caso de Panamá, el servicio fitosanitario está a cargo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección de Sanidad Vegetal, cuya misión es “proteger y mantener la condición fitosanitaria a través de un servicio eficiente de vigilancia, diagnóstico, control oportuno de plagas y aseguramiento de la calidad y eficacia de los insumos fitosanitarios, permitiendo a los productores agropecuarios y agroexportadores ser más competitivos, con transparencia, credibilidad y profesionalismo”¹⁵.

Se cuenta con laboratorios de diagnóstico fitosanitario para la identificación, detección y diagnóstico de plagas que puedan afectar las plantas y productos vegetales. Además, la Dirección ofrece capacitaciones acerca de los servicios fitosanitarios a productores, técnicos y cualquier entidad pública o privada que lo solicite. Trabajan, por ejemplo, con la plaga Mosca de la fruta, Broca del café y con plagas de las cucurbitáceas, entre otras.

Asimismo, la Dirección de Sanidad Vegetal del MIDA tiene el Sistema de Certificación Fitosanitaria de las Exportaciones para contribuir a incrementar la competitividad de los productores agroexportadores. En el marco del Plan de Acción Estratégica del Sector Agropecuario, el sistema es integral y ofrece servicios en tres momentos: revisar los requisitos fitosanitarios del país de destino, verificar que el envío cumpla con los requisitos para suscribir el Certificado Fitosanitario y asegurar la integridad del envío¹⁶.

Otro aspecto importante es el de la investigación e innovación agropecuaria, servicios que se encuentran bajo la responsabilidad del IDIAP, quien debe investigar para generar, adaptar, validar y difundir conocimientos y tecnologías agropecuarias. Si bien el Instituto realiza

¹³ Ley N° 34 del 29 de abril de 1996.

¹⁴ Se considera el total de productores del Censo Nacional Agropecuario 2011 y lo reportado en las estadísticas del ISA.

¹⁵ Información obtenida de: http://www.mida.gob.pa/direcciones/direcciones_nacionales/direccion-de-sanidad-vegetal/vision-y-mision.html

¹⁶ Información obtenida de: http://www.mida.gob.pa/direcciones/direcciones_nacionales/direccion-de-sanidad-vegetal/certificacion-fitosanitaria-de-las-exportaciones/certificacion-fitosanitaria-de-agroexportacion.html

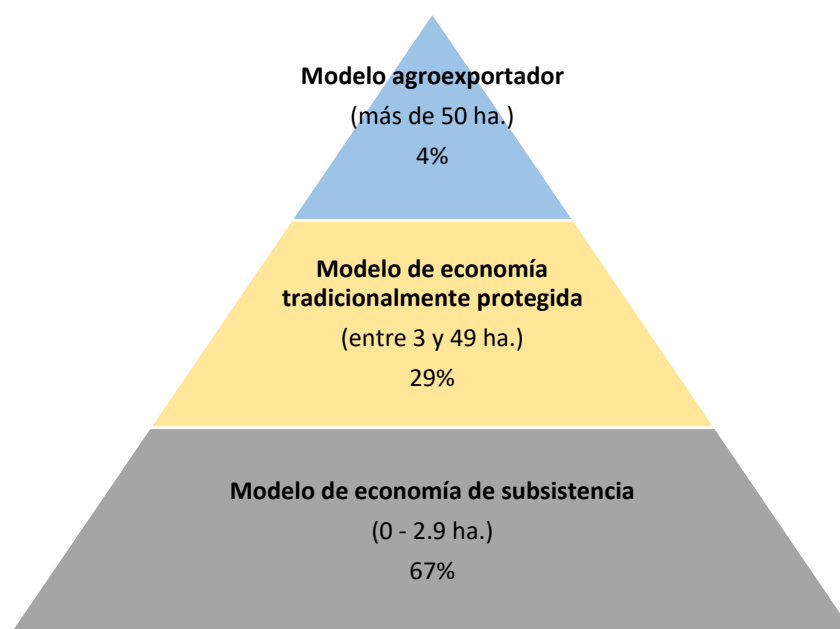
actividades para difundir información para mejorar las prácticas agropecuarias, estas suelen ser insuficientes para la demanda existente de sus servicios o se enfocan en lugares específicos, dejando de lado al resto de zonas.

5. CARACTERIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN AGROPECUARIA

Luego de haber estudiado los principales problemas de la economía agrícola panameña y las políticas públicas aplicadas en años recientes, se procede a realizar una caracterización de la explotación agropecuaria con el fin de identificar las principales limitantes sociales que enfrenta cada tipo de agricultor. Este ejercicio resulta sumamente importante debido a que las políticas públicas deben corresponder a la realidad del productor al que se busca asistir, que será el análisis de la siguiente sección. Por ejemplo, estudios promovidos por instituciones, como la CEPAL y la FAO por autores como Schejtman, Ortega y Berdegú, han demostrado que un programa que consigue resultados positivos para los productores modernos no consigue necesariamente los mismos resultados al aplicarlo a los productores tradicionales o a la agricultura familiar. Este proceso se denomina “construcción de políticas heterogéneas para agricultores heterogéneos”. Por ello, se considera que esta caracterización es un insumo primordial para la propuesta de posibles intervenciones en el sector.

La metodología para caracterizar a los productores parte de la clasificación realizada en el PEG 2015-2019, que divide las explotaciones agropecuarias en tres grupos: i) modelo de economía de subsistencia, ii) modelo de economía tradicionalmente protegida y iii) modelo agroexportador. Debido a que dicha clasificación es principalmente descriptiva, se complementa con información cuantitativa obtenida del Censo Nacional Agropecuario 2011, realizado por el INEC. Para poder clasificarlos, se definió a cada grupo según el tamaño de la unidad agropecuaria de la siguiente manera:

Figura 5.1 Clasificación de modelos de explotación agropecuaria



Nota: datos incluyen a los productores agropecuarios, empresas y organizaciones comunales que se dedican a la actividad agropecuaria.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2011 del INEC.

- i. *Modelo de economía de subsistencia*: de acuerdo al PEG 2015-2019, el modelo de economía de subsistencia es propio del grupo de campesinos pobres ubicados en áreas

marginales y con pendientes pronunciadas. El nivel de accesibilidad (caminos de producción e infraestructura complementaria) se encuentra en malas condiciones o es inexistente, lo que limita su acceso al mercado. Las unidades agropecuarias explotadas se caracterizan por ser de baja productividad, y por hacer escaso o nulo uso de tecnologías adecuadas. Los principales cultivos son los tradicionales: arroz, maíz, frijol y yuca.

De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2011, la economía de subsistencia, compuesta por las unidades agropecuarias con una extensión menor a 3 hectáreas, representa el 67% del total de las unidades agropecuarias. Se caracteriza por tener prácticamente un acceso nulo al crédito y a asistencia técnica, pues solo 0,4% recibió algún préstamo y 1,3% recibió asistencia técnica. De ese modo, con tierras y productos de baja productividad, así como barreras de acceso a herramientas para el desarrollo como tecnología, crédito y asistencia técnica, la posibilidad de crecer y ser más competitivos es bastante remota para el productor de subsistencia si no se aplican reformas adecuadas para sus necesidades.

- ii. *Modelo de economía tradicionalmente protegida*: parte de un modelo empresarial con agricultura de mediano y alto rendimiento. Se ubican en áreas con rápido acceso a mercados, y suelos fértiles y apropiados para la aplicación de tecnología avanzada. No obstante, son escasos los sistemas de riego y se encuentran en malas condiciones. Los cultivos principales son: arroz, maíz, café, cítricos, entre otros. Los productos de este grupo se orientan al mercado interno y han sido protegidos tradicionalmente a través de la política pública.

Según datos del INEC, el modelo de economía tradicionalmente protegida, compuesta por las unidades agropecuarias con una extensión entre 3 y 49 hectáreas, representa el 29% del total de unidades agropecuarias. Su nivel de acceso al crédito ascendió a 4,5%, de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2011, y el acceso a asistencia técnica, a 8,5%. Si bien estos porcentajes son mayores a los del modelo anterior, siguen siendo bajos para fomentar la base necesaria para el desarrollo del sector según este modelo.

- iii. *Modelo agroexportador*: constituye un modelo altamente intensivo en capital. Se ubica con buenos suelos para la agricultura en zonas con alto acceso a mercados y emplea tecnología moderna con lo que alcanzan altos niveles de productividad. Los productos principales son: melón, sandía, zapallo, caña de azúcar, ganado vacuno y camarones de estanque. La particularidad de este grupo es que emplea mano de obra calificada.

La estadística del INEC señala que el modelo agroexportador, compuesto por las unidades agropecuarias con una extensión igual o mayor a las 50 hectáreas, representa apenas el 4% del total de unidades agropecuarias. El 17% de estos productores modernos tuvo acceso a crédito según el Censo Nacional Agropecuario 2011 y 19% a asistencia técnica.

6. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

En esta sección se realiza un análisis estratégico de las opciones de apoyo del BID hacia el sector agrícola de Panamá sobre la base de las limitaciones encontradas y de la política pública vigente. El objetivo es enfocarse en los factores más restrictivos identificados en las secciones anteriores, cuya relajación arrojaría los mayores impactos en términos de producción, productividad e ingresos, con especial énfasis en el impacto sobre la población pobre a nivel rural y sobre la competitividad del sector.

Antes de mencionar los espacios de colaboración que se pueden dar entre el BID y el Gobierno de Panamá, se hará una propuesta integral de políticas para el desarrollo del sector agropecuario. Las propuestas que se presentarán a continuación siguen los principios básicos que deberían regir en el diseño de las políticas agrícolas responsables: alineamiento a la estabilidad macroeconómica, articulación con el sector privado, limitación del papel del Estado al rol normativo y subsidiario, fomento de la inserción competitiva en los mercados externos y respeto a la sostenibilidad ambiental. En este marco, se definieron cinco áreas estratégicas de política económica para clasificar las intervenciones: i) entorno macroeconómico, ii) marco institucional, iii) derechos de propiedad y uso de la tierra, iv) provisión de bienes públicos y v) financiamiento.

Para un mayor entendimiento del análisis estratégico realizado, se presenta la metodología del marco lógico trabajada en cada caso, de manera matricial para facilitar su presentación. En primer lugar, se presentan de manera resumida los principales problemas identificados en las secciones previas; luego, el objetivo de política asociado; y finalmente, la propuesta de solución respectiva. Este análisis se realizó para cada tipo de explotación agropecuaria identificado en la quinta sección: modelo agroexportador, modelo de economía tradicionalmente protegida y modelo de economía de subsistencia.

Con el análisis estratégico de esta sección se espera contribuir al desarrollo de una agenda para el sector agropecuario en Panamá, de modo que tanto el poblador que decida continuar con las actividades agrícolas familiares o la empresa privada que busque incursionar en el sector tengan las herramientas adecuadas para ser un agente competitivo en los mercados internos o externos, y así contribuir al desarrollo del sector y la generación de empleo.

Cuadro 3.1 Análisis estratégico del entorno macroeconómico del sector

ENTORNO MACROECONÓMICO		
PROBLEMAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Producción de cultivos de baja rentabilidad limita los ingresos del productor y el desarrollo del sector		
Inexistencia de estrategia de inteligencia comercial agrícola	Política de control de precios desincentiva el aumento de la productividad	al asegurar la venta de la producción
Alto nivel de dependencia de los precios internacionales que hace a los productores vulnerables a shocks exógenos	Altos aranceles y cuotas de importación desincentivan la competitividad y perjudica a los consumidores	Ferias del IMA compran productos a proveedores locales y desincentiva la mejora de la calidad de los productos
Funcionamiento ineficiente del seguro agropecuario	desincentiva incrementar la productividad de la tierra y la prevención de los desastres naturales.	
OBJETIVOS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Diversificar los productos y destinos de exportación	Migrar a la producción de cultivos de alta rentabilidad	Iniciar proceso de integración con agricultura moderna
Reducir las distorsiones de mercado para no alterar los precios relativos y establecer una política pública menos proteccionista para incrementar la competitividad		
PROPUESTAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Elaboración de estrategia de inteligencia comercial multisectorial	Eliminar la política de control de precios para fomentar la competitividad en los principales productos del mercado	
Implementar programas de diversificación de cultivos para la agroexportación	Reducir progresivamente los aranceles y los controles de los principales productos para fomentar la competencia en el mercado local	Limitar la intervención directa del IMA
Regular el esquema del seguro agropecuario y mejorar los	mecanismos de monitoreo para no desincentivar al productor a mejorar su productividad	

Cuadro 6.2 Análisis estratégico del marco institucional del sector

MARCO INSTITUCIONAL		
PROBLEMAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Excesiva cantidad de agentes involucrados en el sector cuya intervención es descoordinada y no propicia una política integral e intersectorial para el desarrollo agrícola		
Ausencia de una entidad de sanidad agropecuaria autónoma y de renombre a nivel internacional limita la diversificación de productos y de destinos para la exportación	Institucionalidad para la investigación y extensión agrícola muy débil y tradicional en el esquema de financiamiento y provisión pública	Predominio de una política asistencialista en vez de una política productiva que fomente aumentar la competitividad. Las políticas para este segmento se limitan a políticas sociales
	Bajo nivel de organización entre productores y ausencia de instituciones que fomenten asociatividad para la compra	
OBJETIVOS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Generar una política articulada a nivel intersectorial para fomentar el desarrollo agrícola con una visión integral para el diseño de programas y proyectos		
Crear una entidad de sanidad agropecuaria autónoma con reconocimiento internacional	Incrementar la presencia de una política productiva para aumentar la productividad a partir de la asociatividad basada en planes de negocio orientados al mercado	
PROPUESTAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Definición clara de las funciones y responsabilidades de cada institución		
Creación de una entidad encargada de la sanidad fito y zoo sanitaria autónoma que unifique esfuerzos dispersos		Diseñar políticas adecuadas a la realidad del productor. Disociar las políticas productivas de las políticas sociales
	Creación de programa de fomento de la asociatividad para la competitividad de la agricultura.	

Cuadro 6.3 Análisis estratégico de los Derechos de Propiedad y Uso de la Tierra

DERECHOS DE PROPIEDAD Y USO DE LA TIERRA		
PROBLEMAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
	Carencia de títulos de propiedad es fuente de conflictos y limita las oportunidades de desarrollo del productor	
	Alta nivel de fragmentación de la tierra que no permite el aprovechamiento de las economías de escala y resta poder de negociación al productor	
	Incremento de la preferencia por usar la tierra en actividades de mayor rentabilidad	
OBJETIVOS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
	Impulsar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para incrementar la titulación de las tierras agrícolas	
	Incrementar las políticas para el aprovechamiento de las economías de escala	
PROPUESTAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
	Mejorar las políticas de formalización de la propiedad a partir de la modernización de los procesos y del catastro	

Cuadro 6.4 Análisis estratégico de la provisión de bienes públicos

BIENES PÚBLICOS		
PROBLEMAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Limitada oferta de bienes y servicios públicos específicos del sector: limitada infraestructura para los procesos productivos como el riego, procesamiento y almacenamiento; infraestructura para la comercialización. Esto limita el acceso a los mercados e incrementa los costos de producción del productor		
Acceso limitado a servicios públicos básicos: electricidad, saneamiento, agua potable		
Insuficientes servicios sociales básicos y de baja calidad: salud y educación		
Limitado acceso a la tecnología y a asistencia técnica, generando que las explotaciones se realicen en suelos de baja fertilidad, que los cultivos se manejen de manera inadecuada y que las técnicas de riego sean escasas o limitadas		
Ausencia de un sistema de incentivos para fomentar la investigación y desarrollo tecnológico, junto al bajo nivel de gasto público para dichas áreas. Insuficiente acceso y calidad de información sectorial como variaciones en precios, rentabilidad de productos y factores climáticos; lo que incrementa la vulnerabilidad del productor ante eventos externos		
OBJETIVOS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos específicos del sector agrícola, así como servicios básicos en general para incrementar la competitividad.		
Mejorar la cantidad y calidad de información y tecnologías disponibles para los productores. Crear un sistema de incentivos para la investigación y fomentar la asistencia técnica		
PROPUESTAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Promover el establecimiento de programas de promoción del riego y de provisión coordinada de caminos de producción, energía y telecomunicaciones		
Promover la participación del sector privado para la oferta de información y tecnología a los productores		
Establecimiento de programas de fondos concursables para acceder a asistencia técnica privada		

Cuadro 6.5 Análisis estratégico del financiamiento en el sector

FINANCIAMIENTO		
PROBLEMAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
	Limitado acceso a crédito formal por altos niveles de riesgo, falta de garantías (título de propiedad) e información, altos costos de transacción, etc.,	
Riesgos climáticos reducen la posibilidad de acceder a endeudamiento con agentes formales		
Subsidios a las tasas de interés de préstamos agrícolas distorsionan el mercado y desincentiva la competitividad		
OBJETIVOS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
	Incrementar el acceso al crédito formal eliminando gradualmente las barreras para su acceso	
Impulsar la prevención de desastres como política sectorial para eliminar esta barrera para acceder al crédito		
PROPUESTAS		
MODELO AGROEXPORTADOR	MODELO DE ECONOMÍA PROTEGIDA	MODELO DE ECONOMÍA DE SUBSISTENCIA
Fomento de fondos de inversión de capital de riesgo que promuevan desarrollo de contratos entre agroexportadores y agricultores de menor escala	Establecimiento de un programa de promoción de la asociatividad que acompañe a los programas de crédito	
	Establecimiento de un seguro paramétrico para cobertura de riesgos de desastres focalizado en estos segmentos.	

6.1. FACTIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES

Luego de analizar las medidas de política para fomentar el desarrollo del sector agropecuario en Panamá, es necesario revisar las consideraciones de economía política y hacer una reflexión sobre la disposición y capacidad para implementar dichas políticas y programas.

En esta sección, se propone que el BID apoye al gobierno panameño en dos medidas específicas cuya implementación puede ser sujeta a un financiamiento externo, a saber: la creación de un organismo independiente encargado de velar por la sanidad agropecuaria (en Perú, el BID ya ha financiado tres etapas de desarrollo del Servicio de Sanidad Agropecuaria, SENASA, entidad que ha alcanzado mucho prestigio internacional y ha sido clave en el crecimiento y diversificación de la oferta agroexportadora); y el establecimiento de un programa de fomento de la competitividad a partir de la asociatividad (en Perú, un programa de estas características llamado Agroideas ha sido financiado por el Banco Mundial y ha sido clave para la modernización de la agricultura comercial y tradicional).

7. INTERVENCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR

Con el objetivo de no duplicar esfuerzos, se identificaron las intervenciones del Banco Mundial y de la CAF dirigidas a atender las necesidades del sector agrícola en Panamá. Como se observa en el Cuadro 7.1, los proyectos vigentes están orientados a la producción sostenible y conservación de la biodiversidad, así como a la atención de desastres naturales.

Cuadro 7.1 Intervenciones del Banco Mundial y la CAF hacia el sector agropecuario

Entidad	Nombre del proyecto	Monto (mil. US\$)	Estatus	Fecha de aprobación
Banco Mundial	<i>Sustainable Production Systems and Conservation of Biodiversity</i>	9.59	Activo	9/02/2015
	Préstamo para políticas de desarrollo sobre gestión del riesgo de desastres, con opción de desembolso diferido ante catástrofes	66.0	Activo	18/10/2011
	Proyecto de Productividad Rural	39.4	Cerrado	21/03/2007
	Proyecto de Productividad Rural (FMAM)	6.00	Cerrado	15/06/2006
	Proyecto de Administración de Tierras	47.9	Cerrado	16/01/2001
CAF	Facilidad regional de financiamiento para la atención inmediata de emergencias ocasionadas por fenómenos naturales – Panamá	13.0	Desembolsado	15/07/2011

Fuente: Portal institucional del Banco Mundial y portal institucional de CAF. Elaboración propia

Las intervenciones vigentes se focalizan principalmente en otorgar financiamiento al Gobierno; por ende, cualquier intervención del BID podría dirigirse indistintamente a cualquier área estratégica sin caer en duplicación de esfuerzos.

8. CONCLUSIONES

El sector agrícola de Panamá ha crecido a paso lento en comparación con el resto de la economía y ha perdido importancia relativa en el producto total en el transcurso de la última década. No obstante, abarca a un porcentaje importante de la fuerza laboral y es el sustento económico principal de miles de familias que se dedican a las actividades agropecuarias.

¿Qué ha sucedido con el sector para alcanzar tan bajo desempeño y ser poco competitivo? El bajo crecimiento se puede sustentar en un conjunto de medidas, programas y políticas insuficientes o mal orientadas que no incentivan a los productores a incrementar su productividad y que no responden a la realidad ni a sus necesidades específicas. La política de generar distorsiones en los precios relativos y en el acceso al mercado local para promover la rentabilidad de la agricultura local ha demostrado su ineffectividad en América Latina. Además, existe una limitada provisión de bienes y servicios públicos que son necesarios para fomentar el desarrollo como, por ejemplo, la infraestructura para la producción y comercialización, la investigación y extensión agropecuaria, los servicios de sanidad fitosanitarios y zoonosanitarios, entre otros. Esto, aunado a factores climáticos adversos sin políticas orientadas a reducir la vulnerabilidad de los productores, que generan altas pérdidas económicas, y al bajo nivel de institucionalidad y gobernanza representan grandes limitantes para incrementar la competitividad del sector agrícola.

De esta manera, los productores encuentran serias dificultades para poder diversificar sus productos o destinos en el caso de los exportadores, o para redirigirse hacia productos de mayor rentabilidad debido a la falta de apoyo y asistencia técnica, al limitado acceso a innovaciones tecnológicas y al crédito, y al bajo acceso o mala calidad de la información disponible.

En consecuencia, es imperioso introducir reformas orientadas a incrementar la competitividad del sector agrícola para mejorar la calidad de vida de los productores panameños. Entre las principales recomendaciones de política que se derivan de la presente investigación, se encuentra, por un lado, la eliminación gradual de las políticas de distorsión de precios, de las tasas de interés y los seguros subsidiados así como de los altos aranceles para los productos principales de la canasta básica y la introducción de políticas efectivas orientadas a mejorar la competitividad de la agricultura panameña. Ello con el fin de generar los incentivos necesarios para que el productor incremente su productividad. Por otro lado, se necesitan políticas de apoyo al productor para incrementar su acceso a innovaciones tecnológicas, sanidad agropecuaria, asistencia técnica y a información de calidad y oportuna como parte de una estrategia de inteligencia de mercados, así como para aumentar su acceso al crédito y a la titulación de tierras agrícolas. Finalmente, se debe prestar especial atención a la mitigación de los efectos de factores climáticos adversos y a la vulnerabilidad del productor ante eventos externos.

En este marco y tomando en cuenta la factibilidad de las recomendaciones señaladas, se sugiere que el apoyo del BID al sector agrícola de Panamá se enfoque en la creación de una autoridad autónoma encargada de la sanidad agrícola y pecuaria, y en el establecimiento de un programa encargado de promover la competitividad a partir de la asociación de los agricultores sobre la base de planes de negocios.

9. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (2013). *Gestión integral de riesgos y seguros agropecuarios en Centroamérica y la República Dominicana: Situación actual y líneas de acción potenciales*.
- FAO. (2010). *Marco de programación de país (MPP) 2012-2014*. Gobierno de Panamá - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Gobierno de la República de Panamá. (2010). *Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014*. Panamá.
- Gobierno de la República de Panamá. (2014). *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 "Un solo país"*. Panamá.
- Hoff, K., Braverman, A. y Stiglitz, J. (1994). *The economics of rural organization: Theory, practice and policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mesa Nacional de Desarrollo. (2012). *Plan de Desarrollo Integral de pueblos indígenas de Panamá*. Panamá: PNUD.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (2010). *Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014*. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). *Efectos del control de precios de emergencia sobre la canasta básica familiar de alimentos*. Panamá: Departamento de Análisis Económico y Social.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Efectos del control de precios en el costo de la canasta básica de alimentos*. Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social.
- Von Hesse, M. (1994). *Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL N° 53.
- Von Hesse, M., Trivelli, C., Diez, A., y del Castillo, L. (2000). *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Webb, R. (2016). Campesinos "Part Time". Artículo publicado en el diario El Comercio de Lima, Perú, el 19 de diciembre.
- Zambrana, T. (2015). *Análisis y diagnóstico de las políticas agroambientales en Panamá*. Panamá: FAO.