



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

EN PANAMÁ

Mesoamérica
sin
Hambre
Cooperación y políticas
para la seguridad alimentaria

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Cita requerida:

FAO. 2023. *El camino hacia la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá*. Panamá. <https://doi.org/10.4060/cc8714es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan fronteras aproximadas respecto de las cuales puede que no haya todavía pleno acuerdo. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

© FAO, 2023



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons.

Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografías de portada: © FAO

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	II
ABREVIATURAS Y SIGLAS	III
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	2
PRINCIPALES RESULTADOS	4
Seguridad alimentaria y nutricional	4
Fortalecimiento de la agricultura familiar	10
CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	19
REFERENCIAS	21

AGRADECIMIENTOS

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En este documento se presentan los principales resultados de la implementación del programa en Panamá de 2015 a 2022, así como las lecciones aprendidas de las acciones realizadas en estrecha colaboración con el Gobierno panameño, especialmente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Los resultados aquí presentados han sido posibles gracias al trabajo conjunto y coordinado de la Embajada de México en Panamá; la Asamblea Nacional; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, particularmente la Dirección de Desarrollo Rural; el Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar; entre otros actores que han unido esfuerzos en torno al desarrollo del sector agropecuario y la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional.

Se agradece especialmente la colaboración y confianza de la AMEXCID; la coordinación y dirección técnica de la Representación de la FAO en Panamá y del equipo de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en este país; el apoyo de la Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica; así como el compromiso de los gobiernos locales y las familias agricultoras, actores indispensables para combatir el hambre y la pobreza rural, y base fundamental de las acciones del programa.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONADAF	Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar
COVID-19	enfermedad por coronavirus
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIES	escala de experiencia de inseguridad alimentaria
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MAS	Movimiento de Alimentación Saludable
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
PNAF	Plan Nacional de Agricultura Familiar
SCALL	sistema de captación y aprovechamiento de agua de lluvia
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIGAP	Sistema Integrado de Gestión Agropecuaria de Panamá

INTRODUCCIÓN

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO es un programa de Cooperación Sur-Sur y triangular liderado conjuntamente por el Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El programa trabaja de manera coordinada y articulada con instituciones de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, con el ánimo de contribuir a que los actores públicos se encuentren en mejor disposición de ofrecer soluciones pertinentes y efectivas a los desafíos vinculados a la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza rural.

En ese sentido, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO apoya la generación y el fortalecimiento de políticas públicas, instrumentos normativos y mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación que permitan a los actores públicos desempeñar adecuadamente su labor para:

- promover dietas saludables para toda la población;
- facilitar un acceso equitativo de la población rural más vulnerable a los recursos necesarios para generar medios de vida sostenibles, y
- poner en marcha mecanismos institucionales inclusivos que permitan a población indígena y afrodescendiente, mujeres y jóvenes rurales acceder a oportunidades en condiciones de igualdad.

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO contribuye así al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 (Fin de la pobreza) y 2 (Hambre cero).

En Panamá, la labor del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO se ha enfocado en el fortalecimiento de la institucionalidad como elemento clave para el diseño y la implementación de políticas públicas que contribuyan a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, así como en el fortalecimiento de la agricultura familiar como un sector fundamental para el desarrollo local y la producción de alimentos saludables. En este documento se presentan los principales resultados alcanzados en estas dos vías de acción.

Para empezar, se describen brevemente los antecedentes que dieron lugar a la implementación de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en Panamá; posteriormente, se realiza un recuento de los principales resultados alcanzados entre 2015 y 2022; por último, se enumeran algunas de las lecciones aprendidas.

ANTECEDENTES

Para el año 2013, Panamá registraba un crecimiento del 8,4 % en su economía, posicionando al país en un lugar privilegiado en la región (MEF, 2013). No obstante, los beneficios de este crecimiento estaban distribuidos de manera desigual, como lo indicaba el coeficiente de Gini que para 2015 se situaba en 0,519 (CEPAL, 2015).

Esta distribución desigual de la riqueza se veía evidenciada en la incidencia de la pobreza. De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la tasa de pobreza general en Panamá en el año 2015 era de 23 %, con un fuerte contraste entre las áreas rurales e indígenas y las áreas urbanas (MEF y Banco Mundial, 2017). En la comarca indígena Ngäbe Buglé, por ejemplo, la tasa de pobreza llegaba hasta un 86,8 % (MEF y Banco Mundial, 2017).

Para ese entonces, luego de una importante reducción de la subalimentación que marcó el cumplimiento de la meta del hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Panamá, la prevalencia de la subalimentación era de 9,5 % (FAO, 2016).

En cuanto a la estructura productiva del país, el sector de comercio y servicios llevaba el mayor peso con más del 70 % del producto interno bruto, en comparación con un 5 % en el sector primario (PNUD, 2015).

Según los resultados del Censo Agropecuario de 2011, para ese momento existían en el país 245 105 productores agropecuarios (INEC, 2012), de los cuales un 74 % cultivaba una superficie menor a 5 hectáreas.

En comparación con lo que sucedía en otros países de la región latinoamericana, en especial a raíz de la conmemoración del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014, Panamá carecía de un concepto, una caracterización y un registro de este sector productivo, aunque se calculaba que constituía aproximadamente un 80 % de los productores agropecuarios.

Ante este panorama, resultaba de gran importancia promover acciones tendientes a fortalecer la coordinación y cooperación para enfrentar los efectos de la marcada incidencia de la pobreza en las áreas rurales y comarcas indígenas del país, así como establecer una arquitectura jurídico-institucional que permitiera abordar la estrecha vinculación de esta problemática con la inseguridad alimentaria y nutricional.

Por otra parte, era necesario identificar y reconocer a la agricultura familiar en el país, para luego construir un marco político y jurídico adecuado para garantizar y facilitar el abordaje de las limitaciones y necesidades de este sector productivo, como aquellas relacionadas con el acceso a recursos productivos y a los mercados.

La labor de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en Panamá comenzó en abril de 2015, centrando sus primeras acciones en dos vías: 1) la construcción de un entramado institucional con herramientas que facilitara la implementación de acciones en torno a la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada; y, 2) la promoción de un marco institucional que fomentara el desarrollo de la agricultura familiar con instrumentos de política para poner en marcha acciones diferenciadas para este sector.

En este sentido, se identificaron inicialmente como principales contrapartes de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, y a la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

A las acciones en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO se sumarían posteriormente otras instituciones, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, en reconocimiento a la importancia de unir esfuerzos desde una perspectiva multisectorial e interinstitucional.

Adicionalmente, el Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar (CONADAF), creado en 2017 con el acompañamiento de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, pasaría a ser una pieza fundamental de este engranaje, especialmente considerando la importancia otorgada desde el inicio del programa a la conformación de estructuras consultivas y la facilitación de procesos participativos.



PRINCIPALES RESULTADOS

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021

De acuerdo con la Ley 36 de 2009, la SENAPAN tiene la responsabilidad de coordinar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional en Panamá. Entre sus funciones se encuentra la elaboración y facilitación de la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Durante 2015 y 2016, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO brindó asesoría técnica a la SENAPAN en la construcción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2020, en el marco de un proceso participativo para recoger la perspectiva de todos los actores interesados.

En este proceso se abordaron cuatro pilares (disponibilidad, acceso, bienestar nutricional y estabilidad) y se identificaron los mandatos y posibles aportes de las instituciones involucradas en la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional, entre ellas los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Agropecuario.

En el plan se identificaron tres grandes desafíos: 1) promover el bienestar nutricional, 2) garantizar el suministro nacional sostenible de alimentos, y 3) garantizar el acceso a los alimentos, con énfasis en los grupos más vulnerables (SENAPAN y MIDES, 2017). Para cada uno de estos desafíos se definieron propuestas de acción anuales, metas e indicadores.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021 fue aprobado en febrero de 2017 por el Comité Técnico de la SENAPAN, integrado por instituciones públicas, sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Su puesta en marcha constituía un desafío, en tanto implicaba ajustes en la coordinación y gestión interinstitucional, para asegurar una eficiente y oportuna implementación del plan por parte de todos los actores involucrados, con responsabilidades claramente definidas.

Para apoyar en el abordaje de este desafío, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO culminó su acompañamiento al Comité Técnico de la SENAPAN apoyando la elaboración de una propuesta de agenda de implementación del plan, como instrumento para verificar la inclusión de las acciones previstas en los programas de trabajo de las diversas instituciones involucradas y dar seguimiento a los avances.

Información para la toma de decisiones basadas en hechos comprobados

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO presta especial atención en todos los países de intervención a la recopilación y divulgación de información que apoye la toma de decisiones basadas en hechos comprobados.

Entre las acciones del programa implementadas en Panamá en este sentido destaca la incorporación de un módulo específico para recopilar información sobre la seguridad alimentaria y nutricional en la Encuesta de Propósitos Múltiples del INEC.

Para este propósito, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO brindó asistencia técnica en la incorporación en dicha encuesta de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES), que consta de ocho preguntas que hacen referencia a las experiencias de los encuestados relacionadas con su alimentación y las dificultades que enfrentan a nivel individual o del hogar para acceder a los alimentos.

La Encuesta de Propósitos Múltiples se levantó entre marzo y abril de 2019, tras la capacitación de los encuestadores sobre la escala FIES y la validación del cuestionario en campo en las comunidades de Ipetí Guna, comarca Guna Yala; Ipetí Emberá y Piriati, comarca Emberá; y Llano Ñopo, comarca Ngäbe Buglé.

La escala FIES permite obtener datos sobre la prevalencia de la inseguridad alimentaria con desagregaciones relevantes para su análisis por sexo, territorio o etnia. Además, contribuye a la medición de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.

Por otra parte, con el objetivo de contribuir a las acciones de sensibilización de la población y justificar con evidencia científica la necesidad de legislar en favor del etiquetado frontal de advertencia nutricional, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO apoyó durante 2021 y 2022 a la fundación Movimiento de Alimentación Saludable (MAS) y a la Organización Panamericana de la Salud en la realización de un estudio sobre las opiniones de los consumidores panameños.

Para la realización del estudio se aplicó un cuestionario a 1 200 personas mayores de 18 años, para conocer su percepción sobre la comprensión de diferentes formatos de información nutricional.

Los resultados del estudio evidenciaron que los consumidores que vieron productos con etiquetado de advertencia identificaron las opciones con exceso de nutrientes críticos y seleccionaron productos menos nocivos para la salud. La investigación evidenció, además, que la identificación de los productos menos nocivos para la salud fue significativamente mayor cuando se aplicó

el sistema de sellos octagonales de advertencia con información directa indicando alto en sodio, alto en azúcares o alto en colesterol, en comparación con otros sistemas.

Los resultados de la investigación se presentaron en septiembre de 2022, con la participación de instituciones gubernamentales y organismos internacionales, lo que contribuyó a una divulgación más amplia del estudio.

De manera paralela, la fundación MAS impulsó una campaña de divulgación exhortando a la población panameña a promover el uso de los sellos octagonales de advertencia.

Actualmente, el anteproyecto de Ley de Etiquetado Frontal de Advertencia Nutricional se encuentra en revisión en la Comisión de Salud de la Asamblea Nacional. Decara a su aprobación, resulta fundamental reforzar la sensibilización entre la ciudadanía sobre la importancia de este marco normativo.

Educación alimentaria y nutricional

La educación alimentaria y nutricional es un elemento fundamental en la formación de hábitos saludables y, por ende, la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional. Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO ha apoyado desde su inicio diferentes acciones en este sentido dirigidas a grupos especialmente vulnerables, entre ellos la población infantil.

En 2016, en apoyo a la finalización de un proyecto de diversificación de la alimentación de familias indígenas implementado por la Representación de la FAO en Panamá y el MIDA, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO y el Ministerio de Educación contribuyeron a la elaboración y distribución de una guía para promover hábitos alimentarios y de higiene en escuelas de las comarcas Guna Yala y Ngäbe Buglé.

La guía, titulada *Comer sano también depende de ti*, es una herramienta de referencia para personal docente de las comarcas indígenas e incluye ejemplos prácticos de cómo abordar la educación sobre los alimentos en población infantil indígena, así como modelos de dietas específicas de acuerdo con la disponibilidad de alimentos en estos territorios especialmente afectados por la desnutrición.

En Panamá, al igual que en el resto de la región latinoamericana y caribeña, la población infantil no solamente se ve afectada por la desnutrición. La prevalencia del sobrepeso y la obesidad es un problema creciente, con graves consecuencias a largo plazo a causa de su vinculación con enfermedades crónicas no transmisibles.

Para enfrentar esta problemática, y en apoyo a una iniciativa conjunta del Gobierno de Panamá y la Representación de la FAO en este país, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO contribuyó a la puesta en marcha de una estrategia de educación alimentaria y nutricional en cinco escuelas primarias de Panamá Oeste.

En el marco de esta estrategia, y en alianza con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, se capacitó a un centenar de docentes en temas como bienestar nutricional, seguridad alimentaria y estilos de vida saludables.

Como resultado de este proceso y en coordinación con la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Panamá, se elaboraron dos materiales educativos: 1) una guía de actividades como herramienta de orientación a los docentes, y 2) un documento didáctico para estudiantes titulado *Un viaje por la alimentación saludable*.



Captación y aprovechamiento de agua de lluvia

Los sistemas de captación y aprovechamiento de agua de lluvia (SCALL) son una excelente alternativa para contribuir a garantizar el acceso al agua en comunidades rurales, ya sea para consumo humano, uso pecuario o bien para su uso en sistemas agrícolas familiares.

Así lo han demostrado las experiencias piloto implementadas en el marco de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y la República Dominicana.

En el caso de Panamá, en 2017 Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO apoyó la instalación de un SCALL en la comunidad de Isla Tigre, en la comarca de Guna Yala. Esta comunidad, con una población aproximada de 950 personas, presentaba elevados índices de desnutrición y dificultades en el acceso a agua potable, vinculadas a la prevalencia de enfermedades gastrointestinales principalmente en niños menores de 5 años.

Antes de la construcción del SCALL, la comunidad obtenía agua a través de un sistema de acueducto proveniente de tierra firme que se encontraba en mal estado y permitía la contaminación del agua destinada al consumo.

El SCALL construido con apoyo del programa cuenta con un sistema de captación, almacenamiento, potabilización y purificación, de manera que el agua de lluvia captada sea apta para el consumo humano.

La comunidad de Isla Tigre participó activamente en la construcción del SCALL y asumió por completo la gestión del sistema. Este SCALL, capaz de recolectar y almacenar 140 000 litros de agua de lluvia, contribuyó a reducir significativamente la incidencia de enfermedades gastrointestinales ocasionadas por el consumo de agua no tratada, especialmente en la población infantil.

Para contribuir al escalamiento del uso de esta tecnología, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO colaboró estrechamente con el Consejo Nacional del Agua durante 2020 en la realización de un estudio del acceso al agua potable en las comarcas indígenas Emberá Wounaan, Guna Yala y Ngäbe Buglé.

En el estudio se evaluó la factibilidad técnica, financiera y social de diversas alternativas de intervención para contribuir al acceso al agua, y se identificaron tres tipos de SCALL con potencial para cubrir las distintas necesidades de acceso a agua potable, higiene y saneamiento en las comunidades analizadas. A partir de este estudio se elaboró una propuesta de Programa Nacional de Cosecha de Agua.

Los resultados obtenidos con la instalación de SCALL han inspirado a otros actores a implementar esta práctica. Con base en la experiencia en Isla Tigre, el Ministerio de Educación y la Representación de la FAO en Panamá llevaron a cabo un proyecto en el marco del cual se instalaron SCALL en 17 centros educativos de las comarcas indígenas Emberá Wounaan, Guna Yala y Ngäbe Buglé, beneficiando a 5 500 personas. Se prevé que el Ministerio de Educación continúe instalando SCALL en otros 17 centros educativos.



©FAO



©FAO/Paulina Castillo

FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Conceptualización y caracterización de la agricultura familiar

El año 2014 fue declarado el Año Internacional de la Agricultura Familiar por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el objetivo de promover el reconocimiento de la contribución de la agricultura familiar a las economías rurales y a la seguridad alimentaria y nutricional.

Para 2015, Panamá no contaba con una definición clara y consensuada de la agricultura familiar. Se trataba de un término asociado únicamente a la agricultura de subsistencia, con incluso algunas connotaciones negativas al vincularse con actividades productivas de bajo desempeño.

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO colaboró estrechamente con el MIDA durante 2016 en el proceso de conceptualización y caracterización de la agricultura familiar panameña.

El punto de partida de este proceso fue la elaboración de una hoja de ruta junto con representantes y personal técnico del MIDA de todo el país, y el diseño de un instrumento de recogida de información sobre la agricultura familiar con informantes clave.

Con dicho instrumento, se llevaron a cabo 136 entrevistas a agricultores familiares, autoridades locales y personal técnico de las 10 provincias del país (Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá Este, Panamá Oeste y Veraguas) y las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé y Guna Yala.

A partir de la información recopilada, se elaboró una primera propuesta de definición y tipología, posteriormente revisada y validada en el marco de un taller en el que participaron funcionarios y personal técnico del MIDA y organizaciones de agricultores familiares.

La metodología seguida para el proceso de conceptualización y caracterización destacó por constituir un proceso de construcción participativa con la inclusión de todos los actores involucrados, tanto las instituciones de gobierno del sector agropecuario como los propios agricultores familiares, con representación de todo el país (Brandalise *et al.*, 2017).

A través de la Resolución N.º OAL-233-ADM-2016 del MIDA se aprobó oficialmente el siguiente concepto de agricultura familiar:

“La agricultura familiar es un medio de vida sostenible, basado en actividades productivas donde se involucran los miembros de la familia, con el fin principal de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional,

generar ingresos a sus hogares, basada en la conservación del medio ambiente, cultura y tradición, y en la transferencia de conocimientos a las siguientes generaciones”.

Consensuado el concepto, se precisaron los siguientes criterios de identificación de los agricultores familiares en el país (Brandalise *et al.*, 2017):

- 1) La gestión de la unidad productiva está en manos de la familia.
- 2) Se utiliza predominantemente mano de obra familiar, sin contratar empleados permanentes, pero pudiendo utilizar colaboradores eventuales durante el año, de acuerdo con la actividad productiva.
- 3) Más del 50 % de los ingresos del grupo familiar provienen de la unidad productiva.
- 4) El lugar de residencia está en la unidad productiva o en un lugar cercano de la comunidad o corregimiento.
- 5) No se tiene, bajo cualquier forma de tenencia, un área total superior a 50 hectáreas. En el caso de las tierras colectivas, cada agricultor de la comunidad no supera las 50 hectáreas.

Para la definición de la tipología de la agricultura familiar se utilizaron como base tres características principales: finalidad de la producción, volumen de la producción y vinculación a los mercados. En ese sentido, se distinguen en Panamá tres tipos de agricultores familiares:

“Tipo 1: Agricultores familiares que producen solo para el consumo, pero no logran cubrir en su totalidad sus necesidades y trabajan como empleados eventuales en otras unidades productivas.

Tipo 2: Agricultores familiares que producen lo que consumen y venden puntualmente pequeñas cantidades de excedentes directamente en mercados locales o mediante intermediarios.

Tipo 3: Agricultores familiares que producen lo que consumen y comercializan regularmente sus excedentes a través de vínculos comerciales poco estables” (MIDA, 2016).

Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar

Con el ánimo de establecer una plataforma de diálogo entre las organizaciones de la agricultura familiar y las instituciones del sector agropecuario, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO acompañó durante 2017 al MIDA en la conformación de 11 comités provinciales y comarcales de la agricultura familiar, en representación de los agricultores familiares de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá Este, Panamá Oeste y Veraguas, y de la comarca indígena Ngäbe Buglé y tierras colectivas de Alto Bayano.

A su vez, los representantes de estos comités provinciales conformaron el Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar (CONADAF), como un espacio de diálogo, participación y articulación entre la sociedad civil y las instituciones públicas. El CONADAF surge con el propósito de impulsar el consenso en torno a políticas públicas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los agricultores familiares.

La Resolución Ministerial N.º OAL-012-ADM-2018 del 2 de febrero de 2018 reconoce al CONADAF como instancia de diálogo de la agricultura familiar, ampliando su composición al sumar a las instituciones del sector agropecuario: el MIDA, el Instituto de Investigación Agropecuaria, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, el Instituto de Seguro Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Desde su creación, el CONADAF es un aliado clave en las acciones de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO y una pieza fundamental en todas las actividades que se impulsan en Panamá con miras al desarrollo y fortalecimiento de la agricultura familiar.

Con el objetivo de fortalecer esta estructura de diálogo y articulación, en 2022 Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO acompañó el establecimiento de 12 comités distritales de agricultura familiar en la provincia de Veraguas. Estos comités han conformado mesas interinstitucionales de apoyo a la agricultura familiar, enfocando sus acciones en fortalecer las capacidades de comercialización de los productores de la provincia.



Registro de la agricultura familiar

Una vez definidos y consensuados el concepto, los criterios y la tipología de la agricultura familiar, resulta importante contar con un sistema de registro que permita recopilar información sobre los agricultores familiares y sus unidades productivas, que contribuya a la formulación e implementación de políticas públicas diferenciadas.

Durante 2016, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO trabajó estrechamente con el MIDA en la realización de un ejercicio piloto de registro en el distrito de Mariato, provincia de Veraguas. Para ello, se elaboró una boleta de registro y se aplicó a 108 agricultores familiares.

Este primer ejercicio en Mariato resultó de utilidad para afinar la boleta para la recolección de información e identificar las características con las que debía contar el sistema de registro.

La conformación del CONADAF en 2017 dio un impulso a la estructura de coordinación y gestión requerida para la puesta en marcha del registro. Las organizaciones e instituciones que integran este comité asumieron el compromiso de participar en el proceso de registro, especialmente contribuyendo mediante la auditoría social a garantizar la veracidad de los datos.

Dando continuidad a este proceso, en 2018 Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, el MIDA y el CONADAF trabajaron conjuntamente en la creación de un sistema informático para recibir y ordenar los datos recopilados en campo, que luego se alojaría en la plataforma de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.

En 2019, los esfuerzos se centraron en la capacitación del personal técnico encargado de levantar la información de los agricultores familiares en campo, y posteriormente en avanzar en la recopilación de información y hacer ajustes al módulo informático.

A raíz de la exitosa experiencia con este módulo informático enfocado en la agricultura familiar, el MIDA solicitó el apoyo técnico de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO para diseñar una plataforma informática que constituyera una única base de datos para todos los productores agropecuarios del país.

En atención a esta solicitud, durante 2020 se reprogramó el sistema informático inicial para ampliarlo y permitir el registro de todo tipo de actividades, dando origen al Sistema Integrado de Gestión Agropecuaria (SIGAP). El SIGAP permite

recopilar y organizar información de todos los productores, así como generar reportes que contribuyen a la toma de decisiones sobre el sector agropecuario.

Al contar con información fiable sobre los productores agropecuarios y sus características específicas, el SIGAP es un instrumento eficaz para la identificación y gestión de beneficiarios de programas gubernamentales, entre ellos el Fondo Especial para la Agricultura Familiar, toda vez que permite diferenciar y agrupar los distintos tipos de agricultores panameños.

La experiencia de Panamá con el SIGAP ha servido de ejemplo y herramienta de referencia en el proceso de creación de registros de agricultura familiar de otros países de la región mesoamericana.

Plan Nacional de Agricultura Familiar

Durante los procesos de conceptualización, caracterización y registro de la agricultura familiar, así como durante la conformación del CONADAF y los comités provinciales, comarcales y de tierras colectivas, se fueron identificando elementos y líneas estratégicas de cara a la formulación de una política pública específica para el desarrollo y fortalecimiento de la agricultura familiar.

En 2018, en un proceso de construcción participativa con los aportes de más de 300 productores familiares y más de 150 funcionarios públicos, se formuló el primer Plan Nacional de Agricultura Familiar (PNAF) de Panamá.

Se definió como objetivo del PNAF “mejorar los medios de vida de los y las agricultoras familiares, por medio del incremento de la producción y la productividad, y del acceso a servicios rurales, a mercados y a servicios básicos; impactando positivamente en la mejora de los ingresos, en la reducción de la pobreza y en la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional” (MIDA, 2018b).

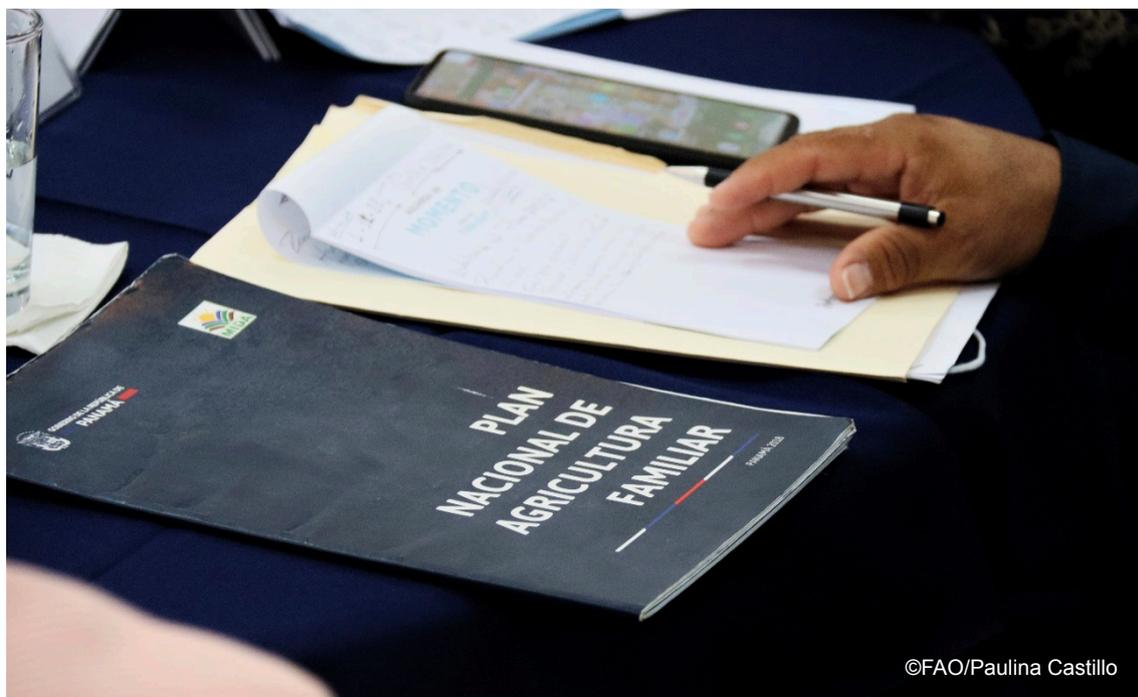
Para lograr dicho objetivo, se identificaron seis líneas estratégicas: 1) gobernanza e institucionalidad, 2) financiamiento y seguro agropecuario, 3) investigación y extensión rural, 4) infraestructura de apoyo a la producción, 5) asociatividad y fortalecimiento de las organizaciones, y 6) otros servicios; además de un eje transversal de inclusión y género.

Para cada una de estas líneas estratégicas se definieron acciones y responsables de su ejecución. Una vez aprobado el PNAF, se asignó al CONADAF como fiscalizador de su implementación.

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO ha venido apoyando al MIDA y al CONADAF en la implementación del PNAF, con especial énfasis en la línea estratégica de comercialización y mercadeo.

Durante 2021 y 2022, tras superar algunas dificultades planteadas por las restricciones de movilidad y de aforo dictadas para frenar el contagio de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), se llevaron a cabo talleres a nivel provincial y a nivel nacional con agricultores familiares y personal de las instituciones del sector agropecuario para obtener insumos para la actualización del PNAF de cara al periodo 2023-2025.

El PNAF 2023-2025, en cuya formulación participaron más de 300 personas, considera las disposiciones de la Ley de Agricultura Familiar y los desafíos enfrentados por el sector agropecuario a raíz de los impactos de la pandemia de COVID-19. Entre las áreas de trabajo establecidas destacan el acceso a financiamiento, el fortalecimiento de la extensión rural, la investigación participativa y el acceso a tecnología, así como un enfoque inclusivo y de derechos que considera las particularidades de mujeres, jóvenes y Pueblos Indígenas.



©FAO/Paulina Castillo

Ley de Agricultura Familiar y su reglamento

El proceso de construcción del PNAF sentó las bases para la formulación de una Ley de Agricultura Familiar. Durante el proceso de formulación del plan, se identificaron elementos que debía contener dicho marco jurídico.

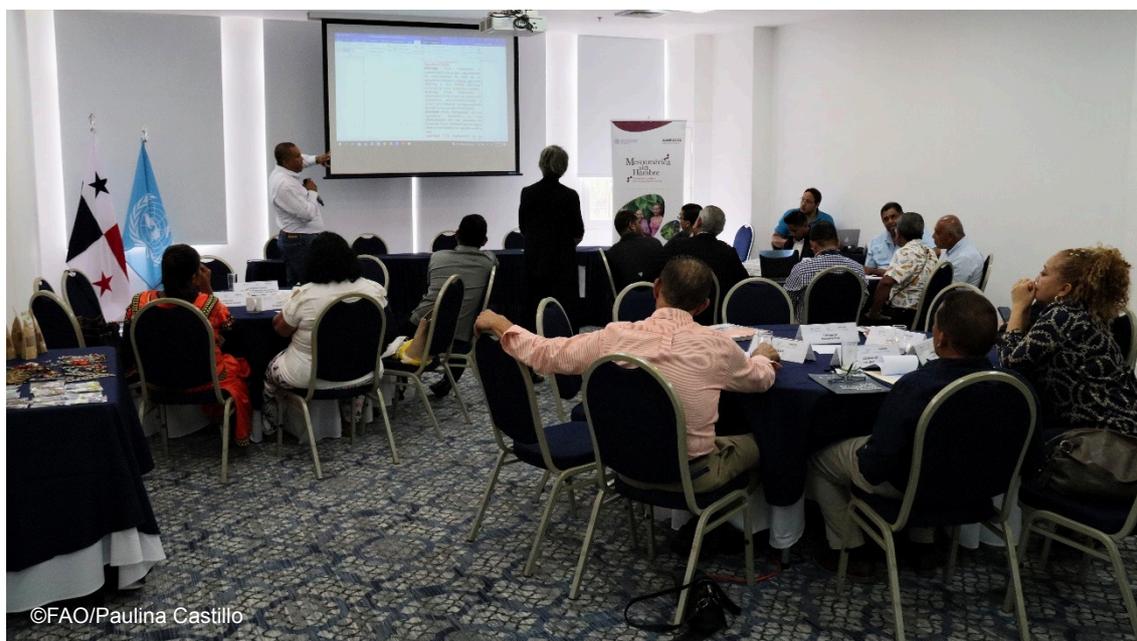
Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO apoyó la elaboración del anteproyecto de ley y facilitó espacios de diálogo entre el CONADAF y la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Nacional.

La Ley de Agricultura Familiar, Ley 127 del 3 de marzo de 2020, reconoce formalmente al CONADAF como órgano consultivo de políticas públicas en materia de agricultura familiar, formalizando su inserción en los mecanismos de toma de decisiones relacionadas con el sector agropecuario.

Esta ley declara a la agricultura familiar como un asunto de interés nacional, establece la institucionalidad del PNAF, reconociendo este instrumento como una política de Estado, y ordena la designación de un ente rector encargado de coordinar y promover políticas públicas relacionadas con la agricultura familiar.

Una vez aprobada la Ley de Agricultura Familiar, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO acompañó al MIDA y al CONADAF en la formulación de su reglamento. La reglamentación de esta ley mediante el Decreto Ejecutivo 112 del 9 de julio de 2021 establece delimitaciones adicionales en la identificación de los agricultores familiares, de acuerdo con el destino de la producción, el ingreso bruto proveniente de la agricultura familiar y la cantidad de jornaleros eventuales y permanentes utilizados en las áreas productivas.

Adicionalmente, en el reglamento se designa a la Dirección de Desarrollo Rural del MIDA como ente rector de la agricultura familiar e indica como requisito obligatorio para acceder a los beneficios de la ley el estar inscrito en el registro de agricultores familiares.



Comercialización y mercadeo

La agricultura familiar suele presentar dificultades para acceder a los mercados debido a problemas asociados con el volumen de la producción, la logística de transporte o el acceso a canales de distribución, entre otros factores. La comercialización y el mercadeo se ha identificado como una prioridad en los espacios de diálogo sobre las necesidades y desafíos de la agricultura familiar y, en este sentido, se ha definido como una línea estratégica de acción en el PNAF.

Anteriormente, se han establecido en Panamá distintos espacios de carácter no permanente para la venta de productos agrícolas. Sin embargo, buena parte de quienes comercializan los productos en estos espacios son intermediarios, dejando a la agricultura familiar a merced de las condiciones que estos comercializadores imponen.

Como una alternativa para abordar esta problemática, se planteó en el PNAF la creación de ferias de agricultura familiar, organizadas por los agricultores familiares y donde pudieran comercializar de manera directa sus productos.

En este sentido, durante 2019, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO trabajó de manera coordinada con el CONADAF para plantear una hoja de ruta para la implementación de ferias de agricultura familiar y poner en marcha un ejercicio piloto.

El ejercicio piloto se llevó a cabo en el municipio de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, donde se conformó una mesa permanente de articulación entre el gobierno local, el MIDA y el comité provincial de diálogo de la agricultura familiar.

La mesa permanente de articulación asumió el compromiso de identificar organizaciones de agricultores familiares en condiciones de participar en las ferias, facilitar el transporte de los productos, fortalecer la asociatividad, promover la capacitación en buenas prácticas de producción y procesamiento, y apoyar el desarrollo de las ferias. Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO brindó asistencia técnica en la capacitación a productores y apoyó la dotación de material promocional para el desarrollo de las ferias.

Durante 2021, Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO apoyó la ampliación de las ferias en las provincias de Panamá Oeste y Veraguas, y en la comarca indígena Ngäbe Buglé. En cada uno de estos territorios se estableció una mesa de apoyo interinstitucional para el desarrollo de las ferias, en el marco de la cual se definió una periodicidad específica que se ajusta a las características de las organizaciones de agricultores participantes.

Con base en esta experiencia, se elaboró una guía metodológica como instrumento de referencia para la implementación de ferias de agricultura familiar, de manera que los comités provinciales y comarcales de diálogo de la agricultura familiar continúen liderando la ampliación de esta estrategia de comercialización.



CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Panamá ha avanzado significativamente en la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, impulsando políticas públicas que contribuyen a garantizar el acceso a una alimentación nutritiva y saludable, con especial énfasis en la población más vulnerable a la inseguridad alimentaria y nutricional.

La educación alimentaria y nutricional es un elemento fundamental para promover dietas saludables y mejores hábitos desde la infancia. En este sentido, cabe resaltar que lograr el reconocimiento por parte del personal docente de la importancia de la educación alimentaria y nutricional, independientemente de la asignatura dictada, requiere de un proceso de diálogo y sensibilización.

Estas acciones de sensibilización son de gran importancia para impulsar los procesos de formulación y aprobación de instrumentos de política pública y marcos normativos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, como aquellos vinculados con el acceso a información clara sobre los alimentos que la población panameña lleva a su mesa.

La sociedad civil y los medios de comunicación desempeñan un papel relevante al contribuir a situar los temas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en lo más alto de la agenda política y social.

Adicionalmente, otro elemento importante al impulsar instrumentos de política pública y marcos normativos más sólidos para combatir la malnutrición en todas sus formas es contar con información actualizada, desagregada y validada para la toma de decisiones basadas en hechos comprobados.

Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en Panamá ha prestado especial atención a los territorios indígenas, considerando su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Al recopilar información en estos territorios es importante considerar sus particularidades y desafíos específicos. Esto implica, entre otros aspectos, tener presentes los procedimientos de autorización por parte de las autoridades tradicionales, los requerimientos de traducción de cuestionarios y otros instrumentos, y la capacitación de encuestadores y supervisores frente a las particularidades de estos procesos en Pueblos Indígenas.

Considerar las características específicas de los Pueblos Indígenas fue especialmente relevante en el proceso de conceptualización y caracterización de la agricultura familiar. En estos procesos debe asegurarse la participación de mujeres, indígenas y jóvenes, así como considerar los distintos rubros

y ecosistemas existentes para llegar a una definición que contemple la diversidad y heterogeneidad de la agricultura familiar.

Uno de los factores determinantes para alcanzar los resultados aquí presentados, con especial énfasis en aquellos relacionados con el desarrollo de la agricultura familiar, ha sido impulsar procesos participativos e inclusivos.

El concepto de la agricultura familiar y su tipología, el PNAF y la Ley de Agricultura Familiar son fruto de la construcción colectiva entre múltiples actores. El CONADAF ha sido un actor fundamental en este camino, fortalecido por la inclusión de las instituciones del sector agropecuario en esta instancia de diálogo y participación.

La implementación de políticas públicas y estrategias destinadas a contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional y al fortalecimiento de la agricultura familiar involucran a una gran variedad de actores, por lo cual se requiere una adecuada coordinación interinstitucional y una clara asignación de responsabilidades.

Panamá ha demostrado su compromiso con la lucha contra el hambre, posicionando la seguridad alimentaria y nutricional como un asunto de interés nacional. De igual manera, ha reconocido el papel que desempeña la agricultura familiar en la promoción y el acceso a dietas saludables y nutritivas, así como la necesidad de abordar con estrategias integrales los desafíos a los que este sector productivo se enfrenta.

Entre estos desafíos, es recomendable reforzar las acciones destinadas a garantizar el acceso de los agricultores familiares a servicios financieros diferenciados, así como a la asistencia técnica y a semillas de calidad en términos productivos y nutricionales.

De igual manera, es importante prestar especial atención a la migración de los jóvenes rurales a las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades. Por ello, es necesaria una política diferenciada que fomente la participación de los jóvenes rurales en las actividades productivas y garantice su acceso a servicios técnicos, productivos y financieros, haciendo del campo una opción de vida viable y atractiva para esta población.

REFERENCIAS

Brandalise, F., Martín Grillo, R., Pinto, L., Serrano, E. y Sánchez, M. 2017. *Conceptualización, caracterización y registro de la agricultura familiar - La experiencia de Panamá*. Panamá. <http://www.fao.org/3/a-i6959s.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015. *Panorama Social de América Latina*. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2016. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica 2016: Fortaleciendo la gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional*. Panamá. <https://www.fao.org/3/i6015s/i6015s.pdf>

Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). 2017. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021*. <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). 2012. Resultados finales básicos VII Censo Nacional Agropecuario 2011. En: *Instituto Nacional de Estadística y Censo - Panamá*. [Consultado el 27 de septiembre de 2023]. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=364&ID_CATEGORIA=15&ID_SUBCATEGORIA=60

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2013. *Informe Económico Año 2013*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Economico-Anual-2013.pdf>

MEF y Banco Mundial. 2017. *Pobreza y desigualdad en Panamá - Mapas a nivel de distritos y corregimientos: Año 2015*. Panamá. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Pobreza-y-desigualdad-en-Panama-Mapas-a-nivel-de-Distritos-y-Corregimientos-2015.pdf>

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). *Resolución N.º OAL-233-ADM-2016*, 2016.

MIDA. *Resolución Ministerial N.º OAL-012-ADM-2018*, 2018a.

MIDA. 2018b. *Plan Nacional de Agricultura Familiar*. Panamá.

Panamá, *Ley 127 que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá*, 2020.

Panamá, *Decreto Ejecutivo N.º 112 que reglamenta la Ley 127 de 3 de marzo de 2020 y dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá*, 2021.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2015. *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. <https://www.undp.org/es/panama/publications/atlas-de-desarrollo-humano-local-panam%C3%A1-2015>



EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN PANAMÁ

Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica
Edificio 238 3º Planta, Ciudad del Saber, Clayton
Panamá, Panamá

(507) 301 0326
(507) 301 0325
FAO-SLM@fao.org

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Panamá, Panamá