

# PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL  
DE PANAMÁ 2017-2021

## ÍNDICE

---

Índice	III
Prólogo	VII
Acrónimos	IX
Resumen Ejecutivo	XI
<b>1. Marco de referencia</b>	<b>1</b>
1.1 El concepto de seguridad alimentaria y nutricional	2
1.2 Obligación de cumplir con el derecho a la alimentación en la República de Panamá	3
1.2.1 Obligación constitucional de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho humano a la alimentación en Panamá	3
1.2.2 Obligación de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional derivada de pactos y convenciones internacionales	4
1.2.3 Responsabilidad de actuar y rendir cuentas sobre el ejercicio del derecho a la alimentación	5
1.3 Compromisos de Panamá con la seguridad alimentaria y nutricional	6
1.3.1 Plan de Gobierno y seguridad alimentaria y nutricional	6
1.3.2 Compromisos internacionales adquiridos por Panamá para la erradicación del hambre	8
1.4 Institucionalidad	9
1.5 Logros de la República de Panamá hasta 2015	10
1.6 Evaluación del grado de avance en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015	13
<b>2 Principales desafíos a enfrentar</b>	<b>15</b>
2.1 Promover el bienestar nutricional	16
2.1.1 Prevalencia de la baja talla para la edad	16
2.1.2 Deficiencias de micronutrientes o “hambre oculta”	18
2.1.3 Sobrepeso y obesidad	19
2.1.4 Enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición	19
2.2 Un suministro nacional sostenible de alimentos	21
2.2.1 Suministro anual de alimentos y consumo aparente per cápita	23
2.2.2 Índices de dependencia de las importaciones y evolución de la productividad agrícola	27
2.2.3 Caracterización de productores agropecuarios	29
2.2.4 Factores que afectan a la productividad y competitividad de la agricultura panameña	32
2.3 Garantizar el acceso a los alimentos	33
2.3.1 Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema	33
2.3.2 Distribución de la población de acuerdo al ingreso promedio por hogar	34
2.3.3 Situación de inseguridad alimentaria desde la vía del acceso de distintos grupos poblacionales de Panamá	35
2.3.4 Empleo y seguridad alimentaria	37
2.4 Grupos de población desfavorecidos	39
<b>3 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Estado panameño para el período 2017-2021</b>	<b>43</b>
3.1 Propósito, objetivos, estrategia y población objetivo	44
3.2 Metas y acciones para el bienestar nutricional	45
3.2.1 Baja talla para la edad en niños menores de 5 años	45
3.2.2 Control y prevención del sobrepeso y obesidad	46
3.2.3 Programas de alimentación escolar	46
3.2.4 Educación alimentaria y nutricional	47
3.2.5 Propuesta de acciones anuales	47
3.3 Metas y acciones para el abastecimiento y disponibilidad de alimentos	50
3.3.1 Rol estratégico del sector agropecuario	50
3.3.2 Relevancia de la agricultura familiar para la mejora de la SAN	51

3.3.3	Propuesta de acciones anuales	51
3.4	Metas y acciones para el acceso a los alimentos	53
3.4.1	Propuestas de políticas públicas	53
3.4.1.1	Población que vive en pobreza extrema y sufre o puede sufrir alto riesgo de inseguridad alimentaria	53
3.4.1.2	Población pobre en riesgo de inseguridad alimentaria	54
3.4.2	Mejor información para la toma de decisiones	54
3.4.3	Propuesta de acciones anuales	55
3.5	Estrategia complementaria para las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	56
3.5.1	Transferencias para cubrir el déficit alimentario	56
3.5.2	Inversión en infraestructura de caminos de producción, electrificación y empleo agropecuario productivo	57
3.5.3	Estimación de la inversión para erradicar la pobreza extrema en las comarcas, Bocas del Toro y Darién	57
<b>Anexos</b>		<b>61</b>
Anexo 1	Principales políticas y programas nacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional	61
Anexo 2	Bibliografía	67

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Metas y logros de la República de Panamá en disminución de la pobreza, subalimentación y baja talla para la edad en menores de 5 años	11
Tabla 2.	Prevalencia de la baja talla para la edad y emaciación en menores de 5 años	17
Tabla 3.	Situación de anemia y anemia por deficiencia de hierro en Panamá	18
Tabla 4.	Deficiencia de vitamina A en niños de 6 a 59 meses de edad	19
Tabla 5.	Situación de sobrepeso y obesidad en Panamá por área geográfica (urbana, rural e indígena) según la ENV 2003 y 2008	20
Tabla 6.	Defunciones, tasa de mortalidad (por cada 100,000 habitantes) y principales causas de muerte 2012 y 2014	21
Tabla 7.	Suministro de alimentos en la República de Panamá por grupo funcional de alimentos	24
Tabla 8.	Evolución del suministro per cápita por grupos de alimentos (kg/habitante/año)	26
Tabla 9.	Índice de dependencia de las importaciones	27
Tabla 10.	Grado de dependencia del hogar del productor de la explotación agrícola (2010/2011)	30
Tabla 11.	Comparación por deciles entre ingreso per cápita, costo de la CBF y valores de las líneas de pobreza absoluta y extrema (balboas por mes y persona)	35
Tabla 12.	Distribución territorial de la población en extrema pobreza (2015)	36
Tabla 13.	Empleo en la República de Panamá (agosto de 2015)	37
Tabla 14.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta de promoción de bienestar nutricional	48
Tabla 15.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el suministro sostenible de alimentos	52
Tabla 16.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el acceso a alimentos	55
Tabla 17.	Estimación de inversiones para cubrir la Transferencia de Déficit Alimentario (TDA) a las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	58
Tabla 18.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	59

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Subalimentación en la población de Panamá	10
Figura 2.	Comportamiento del PIB, disminución del porcentaje de subalimentación y evolución de la inversión social, período 2004-2012	12
Figura 3.	Logros en reducción de la tasa de pobreza y pobreza extrema entre 2011 y 2015 por provincia y comarca indígena	12
Figura 4.	Tierra cultivada per cápita en 2000 y 2010 y requerimiento promedio de alimentación por persona	23
Figura 5.	Índices de producción netos per cápita	29
Figura 6.	Relación entre tasa de pobreza global y proporción de productores de pequeña escala (menos de 5 ha) que dependen total o en gran medida de la producción propia para su subsistencia, según provincia y comarca indígena	31
Figura 7.	Promedio del ingreso mensual de los hogares según deciles de población (en balboas)	34

## ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.	Recuadro 1. Definiciones de seguridad alimentaria y nutricional	2
Recuadro 2.	El Derecho a la Alimentación Adecuada en la Constitución de la República de Panamá	3
Recuadro 3.	Plan de Gobierno "Alianza el Pueblo Primero"	7
Recuadro 4.	Obligaciones del Estado	7

En los últimos años, Panamá ha logrado avances importantes en la reducción del hambre, la desnutrición y la pobreza extrema. En 2001, el 27.6% de nuestros compatriotas sufría subalimentación, cifra que hoy se ha reducido a un 9.5%; asimismo, la pobreza general ha bajado de un 36.6% a un 22.3% entre 2017 - 2021. Este progreso ha sido producto un gran compromiso nacional que ha involucrado a Gobiernos, legisladores, organizaciones civiles, el sector privado, entre otros; y que ha sido reconocido por organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Dicho compromiso se reafirma hoy, con la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021.

Este Plan no debe entenderse como un esfuerzo aislado. Nuestro país se ha venido adhiriendo de manera consistente a compromisos globales para lograr la erradicación del hambre, la malnutrición, la pobreza y la desigualdad. Entre estos compromisos se encuentra la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, suscrita en Nueva York en septiembre de 2015. Dicha agenda se ha transformado en una orientación fundamental para el actual Gobierno encabezado por S.E. el Presidente de la República, Juan Carlos Varela, y en específico para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pone en el centro la necesidad de lograr un desarrollo social y humano integral, considerando los factores económicos, culturales y ambientales, como aspectos clave en su sostenibilidad.

Además de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, nuestro país es parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC ha reafirmado en sus Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno el compromiso regional para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación, que se plasma en el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. Nuestro país se encuentra comprometido con la meta de la CELAC sobre erradicación del hambre y la malnutrición para 2025, y ha hecho de ésta una guía para la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021 se enmarca en una institucionalidad ya establecida para avanzar en políticas y programas para la erradicación del hambre y la malnutrición. Nuestra Constitución Política hace referencia al derecho a la alimentación y existen instituciones específicas para poder desarrollar una estrategia interinstitucional coordinada. Por cierto que se requiere de ajustes y mejoras para dar un salto cualitativo en materia de acceso de todos los panameños y panameñas a alimentos nutritivos y de calidad durante todo el año. Tengo la convicción que este Plan nos permitirá desarrollar esos arreglos de manera efectiva y quiero expresar el total compromiso que el MIDES tiene con este proceso.

No quiero dejar de agradecer a todos los actores que han hecho posible la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021, liderados

La elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021 ha sido liderada por el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (MIDES) y la Secretaria Nacional para el Plan de la Seguridad Alimentario y Nutricional (SENAPAN). El Plan contó con el asesoramiento permanente de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Agropecuario, e incluye las contribuciones de las distintas instituciones y organizaciones que forman parte del Comité Técnico de la SENAPAN. Se agradece de forma especial la asistencia técnica proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), y el inestimable apoyo recibido de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a través del Proyecto Mesoamérica sin Hambre, para la elaboración del presente Plan.

**“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos”.**

**Juan Carlos Varela,  
Presidente de la República de Panamá,  
Plan de Gobierno 2014-2019**

por la Secretaría Nacional del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) y su Comité Técnico, quienes a través de foros, reuniones, jornadas de reflexión y trabajo técnico han puesto sus invaluable conocimientos y experiencias al servicio de este proceso. Entre ellos se encuentran universidades y académicos, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, líderes indígenas y comunitarios, funcionarios de la administración pública, sector privado, entre otros. Asimismo, quiero dar un especial reconocimiento a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por su apoyo técnico constante a través del programa de Mesoamérica sin Hambre, que cuenta con la financiación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el que ha hecho posible, a través de su compromiso desinteresado, fortalecer un proceso que ha dado importantes frutos, los que se expresan en el presente Plan.



**Alcibíades Vásquez V.**  
**Ministro de Desarrollo Social**

## ACRÓNIMOS

ACODECO	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPM	Buenas prácticas de manufacturas
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CBF	Canasta básica familiar
CDC	Centro de Control y Prevención de Enfermedades
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
DEPA	Departamento de Protección de Alimentos del MINSA
DGNTI	Dirección General de Normas y Tecnología Industrial (MICI)
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
EAN	Educación alimentaria y nutricional
ECNT	Enfermedades crónicas no transmisibles
EDA	Enfermedades diarreicas agudas
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
EML	Encuesta de mercado laboral
ENV	Encuesta de niveles de vida
ETA	Enfermedades transmitidas por alimentos
FANCAP	Fundación para la Alimentación y Nutrición de Centroamérica y Panamá
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FAOSTAT	Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
FOGI	Fondo de Giras Integrales de Salud
GABA	Guías alimentarias basadas en alimentos
HACCP	Análisis de peligros y puntos críticos de control
HBA	Hoja de balance de alimentos
ICGES	Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IMC	Índice de Masa Corporal
INA	Instituto Nacional de Agricultura
INCAP	Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ISA	Instituto de Seguro Agropecuario

IVM	Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Iniciativa de Micronutrientes
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MONINUT	Monitoreo del estado nutricional
NCHS	National Center for Health Statistics
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organismo no Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Programa de alimentación complementaria
PAE	Programa de alimentación escolar
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
PDMAD	Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSNN	Patronato del Servicio Nacional de Nutrición
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEA	Suministro diario de energía alimentaria per cápita
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIVISAN	Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
SGC	Sistema de gestión de la calidad
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UP	Universidad de Panamá
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá

## RESUMEN EJECUTIVO

El Derecho a la Alimentación está íntimamente relacionado con el derecho a la vida y a su vez es fundamental para el desarrollo económico y social de un país. Garantizar este derecho es una obligación ineludible para el Estado de Panamá, que reconoce este derecho en la Constitución Política del país (artículos 56 y 110) y a través de tres instrumentos internacionales suscritos: la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 8 de marzo de 1987).

La República de Panamá también ha reafirmado internacionalmente su compromiso para la erradicación del hambre al año 2030, a través del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, meta contemplada en el Plan de Gobierno 2014-2019: “Alianza el Pueblo Primero” y en el “Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019”.

En los últimos 15 años, Panamá ha realizado importantes avances, al pasar de tener 856,000 personas subalimentadas –el 27.6% de la población– a unos 400,000 –el 9.5%– y reducir la pobreza del 36.6% en 2005 hasta el 22.3% en 2015, lo que muestra que el país cuenta con capacidad para abordar estos desafíos y cumplir con los compromisos antes mencionados.

Panamá enfrenta actualmente una doble carga de malnutrición, por la coexistencia de la baja talla para la edad con el sobrepeso y la obesidad, un problema creciente que afecta al 56.4% y 21% de los adultos panameños respectivamente, mientras que su prevalencia en menores de cinco años a nivel nacional es del 7.6% y 3%, respectivamente.

Todos estos factores vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional hacen necesario abordar el problema de forma integral, incluyendo acciones en materia social, de salud, agricultura y educación entre otras, e involucrando a las instituciones responsables de estas materias y a la sociedad en su conjunto.

El propósito de este Plan es promover la seguridad alimentaria y nutricional mediante la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones programáticas que se desarrollarán en el país en materia de alimentación y nutrición para el disfrute del derecho a la alimentación de toda la población panameña, especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad. Dichos grupos están concentrados fundamentalmente en las comarcas indígenas y en las áreas rurales, en particular a las personas dependientes de la agricultura familiar. Para garantizar su seguridad alimentaria y nutricional, el Plan propone fortalecer los sistemas de protección social, a través de instrumentos de protección contributiva y no contributiva, junto a la mejora de las opciones productivas.

Otro de los desafíos que tiene el país en los próximos años es el suministro de alimentos en la cantidad suficiente para alimentar a la población panameña, que se estima que alcance los 4.55 millones de habitantes en 2025 (un 19% superior con respecto a 2013) y 4.83 millones en 2030 (un 27% superior). En este sentido, mientras que la producción agraria ha descendido un 15% en los últimos diez años –aunque la pecuaria creció un 18%–, las importaciones aumentan a un ritmo mucho mayor, si bien algunos rubros se mantienen estables.

Estos datos sugieren la importancia de implementar estrategias que fomenten la producción nacional agropecuaria, unidas al apoyo de la agricultura

familiar, reforzando así la seguridad alimentaria y nutricional de unas 900,000 personas que en distinto grado de intensidad sostienen sus medios de vida de la producción agropecuaria. Asimismo, es necesario mejorar las infraestructuras rurales, particularmente caminos productivos, centros de acopio, cosecha de agua y sistemas de riego, para impulsar la producción y la competitividad.

Del lado del control y prevención del sobrepeso y la obesidad, se requieren un amplio rango de acciones que fomenten una alimentación saludable, que combinen la implementación de normativas que protejan a la población de los productos no saludables, los incentivos para la producción y consumo de productos nutritivos, y los programas y políticas de educación alimentaria.

La institución responsable de coordinar las acciones programáticas de seguridad alimentaria y nutrición contempladas en el Plan es la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, si bien requiere de la colaboración de otros Ministerios y distintas organizaciones nacionales. Por este motivo, el fortalecimiento de la propia SENAPAN para la coordinación y monitoreo de dichas acciones va a ser fundamental para garantizar su éxito. También se fortalecerá el Sistema de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN) a través del monitoreo de determinados indicadores, desarrollando análisis periódicos de la situación de la SAN en el país.

El Plan también está alineado con la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de alimentación y nutrición. En esta línea, se propone la aplicación de la Encuesta Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), que será uno de los nuevos indicadores para medir el hambre en los ODS.

Los próximos cinco años representan un gran desafío para el gobierno y los miembros del Comité Técnico de la SENAPAN para desarrollar de forma oportuna todas las acciones que se proponen en el presente Plan. Sin embargo, la implementación del Plan también constituye una idónea oportunidad para movilizar las voluntades y los recursos necesarios para posibilitar la realización del derecho humano a la alimentación en Panamá, y hacer así realidad la primera generación de panameñas y panameños de libres de hambre, en un país con hambre cero.





## 1. MARCO DE REFERENCIA

## 1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

### Recuadro 1. Definiciones de seguridad alimentaria y nutricional

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”

Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)

“Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”.

Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), 1993

“Artículo 9º: A los fines de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones: I- Seguridad Alimentaria y Nutricional se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure una óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores”.

Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria” del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), aprobada en su XVIII Asamblea Ordinaria (2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Las acciones de la República de Panamá se rigen por el mandato constitucional y coinciden con la definición adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.

## 1.2 OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Respecto a la alimentación, el Estado de la República de Panamá reconoce, y ha reafirmado con leyes nacionales y en foros internacionales, dos grandes compromisos. Primero, garantizar a toda la población el disfrute del Derecho Humano a la Alimentación (DHA). Segundo, hacer realidad que en el país exista una situación permanente de seguridad alimentaria. Estos compromisos cubren dos grandes dimensiones. Primero, el marco ético y moral de la SAN que abarca los requisitos sanitarios, salud nutricional

y capacidad de realizar una vida activa; y segundo, los aspectos institucionales relacionados con la obligación de “actuar” para “garantizar” de manera efectiva y concreta el derecho inherente de toda persona a vivir libre de hambre. Esta sección expone la base legal de la responsabilidad de garantizar la SAN para la sociedad panameña y la obligación de actuar con eficacia y prontitud, que de ella se deriva, para los gobiernos en ejercicio.

### 1.2.1 OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y EL DISFRUTE DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN PANAMÁ

El marco legal que respalda el compromiso y la obligación del Estado de garantizar la SAN en Panamá es robusto y está conformado por múltiples textos y tratados internacionales. En el presente Plan nos concentraremos en cuatro instrumentos legales que en conjunto abarcan todos los otros marcos jurídicos en los cuales se reafirma este compromiso: la Constitución Política de la República de Panamá (2004), la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 8 de marzo de 1987).

La Constitución Política de la República de Panamá experimentó su última modificación en el año 2004. El texto único publicado en la G.O. No. 25,176 (noviembre 2004) es el que se toma como referencia en este documento. Los temas relativos a SAN se tratan principalmente, en dos artículos: el artículo N° 56, que establece la obligación de “garantizar” a los menores, ancianos y enfermos desvalidos el derecho a la alimentación, y el artículo N° 110, que en su acápite 1º. establece la obligación de “asegurar un óptimo estado nutricional para toda la población promoviendo disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico de alimentos adecuados”. Ambas disposiciones se citan textualmente en el recuadro 2.

### Recuadro 2. El Derecho a la Alimentación Adecuada en la Constitución de la República de Panamá

Título III, Capítulo 2º. Artículo 56:

El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.

Título III, Capítulo 6°, Artículo 110, párrafo 1:  
Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.

Fuente: Constitución Política de la República de Panamá.

En diferentes partes de la Constitución se tratan asuntos que tienen relación con la seguridad alimentaria y con la nutrición. No obstante, los dos artículos citados en el cuadro anterior, en conjunto, establecen con claridad absoluta la obligación por parte del Estado Panameño de garantizar la “seguridad alimentaria nutricional” para “toda la población”.

## 1.2.2 OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DERIVADA DE PACTOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES

El derecho a la alimentación, como parte del derecho a un adecuado estándar de vida, está incluido de manera implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde su adopción en 1948 (Artículos 22, 23, 25). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 1966 (PIDESC), reconoce y aclara este derecho. Los Estados Partes, de los cuales el Estado panameño es parte<sup>1</sup>, al ratificar el PIDESC, se han comprometido a lograr progresivamente y a garantizar, entre otros, el Derecho a la Alimentación (Art. 2).

El Artículo 11 del PIDESC se refiere al Derecho a la Alimentación de la siguiente manera:

1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaz de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

La Observación General N° 12, emitida en 1999 por el Comité de Derechos Humanos, y que es parte integral del PIDESC, amplía aún más la definición del

DHA. En el párrafo 6 de dicha Observación se lee lo siguiente:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”

## 1.2.3 RESPONSABILIDAD DE ACTUAR Y RENDIR CUENTAS SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Estado panameño se conforma en (I) Órgano Legislativo, (II) Órgano Ejecutivo, (III) Órgano Judicial, (IV) Organismos e Instituciones Independientes, (V) Patronatos, (VI) Régimen Provincial y (VII) Régimen Municipal. Al menos unas 826 organizaciones componen la Administración Pública de la República de Panamá, entre ellas 11 Ministerios (Ejecutivo), 46 organizaciones a subnivel Ejecutor (Autoridades, Institutos, Secretarías, Bancos, Universidades, Zonas Francas), cuatro empresas públicas, 12 Organismos Independientes, dos Patronatos y 733 organizaciones pertenecientes al Régimen Provincial y Municipal.

La obligación de garantizar y hacer plenamente efectivo el DHA y el alcance de la SAN se traspa del Estado Panameño al Gobierno en ejercicio de la República de Panamá, que implementa las acciones encaminadas a hacer efectivo este derecho; y los poderes Legislativo y Judicial, que velan por su

La legalidad de la obligación jurídica que tiene el Estado de garantizar y hacer efectivo el Derecho a la Alimentación se basa en la adhesión y ratificación del Estado Panameño a la Carta de las Naciones Unidas (Art. 1, acápite 3, 1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y por ser parte del PIDESC (1966). Esta obligación jurídica se convierte en un mandato de acción para el Gobierno y para las personas que asumen los roles de funcionarios públicos: “la principal obligación es la de actuar para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo”.<sup>2</sup>

cumplimiento. También tienen un papel relevante la Defensoría del Pueblo y el llamado cuarto poder: los medios de comunicación.

Al analizar los mandatos que les otorgan sus respectivas bases legales a estas organizaciones, se observa que al menos 30 organizaciones de la Administración Pública tienen responsabilidades para que el DHA y la SAN sean efectivamente alcanzados y ejercidos en Panamá. Para que cada uno de estos actores pueda cumplir sus responsabilidades y rendir cuentas sobre sus actuaciones respecto al mandato del DHA y de la SAN, es necesario contar con indicadores que permitan medir “la cantidad, intensidad y grado en que es efectivo el DHA en el país y en que la población disfruta de SAN”. En otras palabras, es necesario adoptar una definición operacional explícita y validada legalmente para ambos conceptos.

1 Ley 13, del 27 oct. del 1976. Aprobación en todas sus partes del PIDESC. G.O. 18.336 del 18 de mayo del 1977.

2 Observación General 12 U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

Por último, es preciso señalar que el DHA, como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido, está sujeto a ser reclamado. La justiciabilidad, definida como la “facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado para, en primer lugar, determinar en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no; y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación<sup>3</sup>”, es un recurso que puede ser utilizado por no cumplimiento del DHA. Los factores que obstaculizan esta facultad a nivel nacional son diversos<sup>4</sup>, pero existe la posibilidad, en caso necesario, de recurrir a las instancias internacionales.

La determinación de violación al DHA, y por tanto la posibilidad de iniciar recursos de protección

dirigidos a las necesarias reparaciones, requiere de criterios objetivos y de definiciones operacionales que permitan medir con precisión y consistencia el hambre y la inseguridad alimentaria. En cualquier caso, una adecuada justiciabilidad es un aspecto indispensable, que requiere de afinamiento para que el país alcance un pleno disfrute al DHA. Se recomienda que este tema sea incluido en la agenda de análisis de la Asamblea Nacional y la Defensoría del Pueblo, entre otras organizaciones con intereses similares.

### 1.3 COMPROMISOS DE PANAMÁ CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

#### 1.3.1. PLAN DE GOBIERNO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Los compromisos SAN vigentes en la República de Panamá para el 2025 y el 2030 se derivan de los compromisos internacionales adquiridos, desarrollados en el siguiente punto, como son la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición

y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A estos compromisos se agregan los establecidos en el Plan de Gobierno 2014-2019: “Alianza el Pueblo Primero”, y en el “Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019”.

<sup>3</sup> Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/righttofood/>

<sup>4</sup> Los principales factores que obstaculizan la justiciabilidad del DHA son la falta de mecanismos judiciales para la presentación de pruebas y evidencias; falta de tipificación del delito y sus correspondientes sanciones; no identificación de los responsables de la violación; y los largos plazos que requiere el sistema de justicia para emitir dictamen.

#### Recuadro 3. Plan de Gobierno “Alianza el Pueblo Primero”

“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos”.  
Juan Carlos Varela, Presidente de la Republica.

En el Plan de Gobierno y el Plan Estratégico 2015-2019 las metas de SAN están amparadas bajo el mandato general de “asegurar la inclusión social”. En el Plan de Gobierno “Alianza el Pueblo Primero” este compromiso se resume en la declaración de Misión: **“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia”**. En el Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 el mandato se reitera bajo una Estrategia Social y el lema **“Panamá: Un Solo País”**.

La principal responsabilidad en promover y dar seguimiento al alcance de las metas de SAN recae sobre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria (SENAPAN)<sup>5</sup>. En este sentido, el Plan Estratégico Quinquenal del MIDES 2015-2019 destaca este rol estableciendo que: “el Ministerio de Desarrollo Social es principal rector de las políticas sociales y gestor de la articulación efectiva de los esfuerzos gubernamentales para la inclusión, protegiendo a los grupos de atención prioritaria.

#### Recuadro 4. Obligaciones del Estado.

“... el diseño constitucional panameño obliga al Estado a brindar atención a los desamparados, a aquellos que no puedan valerse por sí mismos y a la población vulnerable o en riesgo. Es también obligación del Estado dictar las políticas que logren el desarrollo social que la población necesita, tarea esta que la ley ha dejado descansar en el Ministerio de Desarrollo Social...”.

Fuente: Plan Quinquenal MIDES 2015-2019

Como medio fundamental para transformar estas responsabilidades, el MIDES propone la entrega de bienes y servicios concretos a la sociedad: “la activación del Gabinete Social, para que, desde su alto nivel, sea el mecanismo efectivo de coordinación y articulación de los procesos que potencien el desarrollo de propuestas conjuntas con visión de largo alcance”.

Las siguientes secciones presentan de manera cuantitativa las metas a las cuales se ha obligado la República de Panamá al 2025 y 2030, junto a

sugerencias de temas y asuntos para la agenda entre MIDES, el Gabinete Social y otras Instituciones relevantes para el alcance de dichas metas.

Siendo la SAN un tema multidimensional y multisectorial, existe toda una serie de políticas públicas y programas del Estado que contribuyen, de manera global o bien sólo en ciertos aspectos, a la SAN de la población panameña y, en definitiva, a los objetivos del Plan SAN. En el Anexo 1 se presenta una recopilación actualizada.

<sup>5</sup> La Ley 89 del 2012 incorporó la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) al MIDES.

### 1.3.2. COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR PANAMÁ PARA LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE

Panamá ha suscrito diferentes acuerdos y pactos en las últimas décadas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. El presente Plan responde a dos compromisos del más alto nivel político que fueron ratificados recientemente en el año 2015: el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ambos instrumentos proponen la erradicación del hambre y la pobreza y contemplan metas coincidentes.

#### Meta del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025

“Alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos, dirigidas a la erradicación de la pobreza, en especial de la pobreza extrema, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición, con enfoque de género y respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria y la nutrición con vistas a la erradicación del hambre y al disfrute del Derecho a la Alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad”.

#### Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

“Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.”

“Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.”

Las metas que propone el Plan SAN 2025 de la CELAC coinciden con los ODS en cuanto a la erradicación del hambre; sin embargo, las fechas para su cumplimiento difieren en cinco años. La FAO considera que la erradicación del hambre se alcanza cuando la prevalencia de la subalimentación llega a niveles menores al 5%. Utilizando este criterio, se consideraría que Panamá habría erradicado el hambre en 2025 si la población subalimentada fuera inferior a 288,300 personas<sup>6</sup>.

Por otra parte, las metas al 2030 de los ODS van más allá de la erradicación del hambre, pues incluyen “todas las formas de malnutrición” y “aseguramiento del acceso a los alimentos”. Estas diferencias exigen que las “Metas Nacionales” para esas dimensiones sean establecidas oficialmente y se identifiquen sus indicadores. Las mediciones para establecer el alcance de “todas las formas de malnutrición” y “asegurar el acceso a todas las personas” presentan desafíos metodológicos aún mayores.

### 1.4 INSTITUCIONALIDAD

La propia evolución conceptual de la SAN y del reconocimiento del importante rol que el Estado debe desempeñar para hacer posible la realización del derecho a la alimentación de sus ciudadanos ha hecho que las acciones públicas pasen progresivamente de abordajes fundamentalmente sectoriales (liderados tradicionalmente por el ámbito de salud o agricultura), hacia enfoques más intersectoriales que involucran a lo social y productivo. A su vez, con el objetivo de mejorar la coordinación y los impactos de los esfuerzos públicos y privados, así como priorizar el tema entre las distintas responsabilidades del Estado, comienzan a crearse sistemas nacionales SAN con secretarías con responsabilidad de articulación y monitoreo de las políticas. América Latina presenta una interesante experiencia en este sentido, y muchas de las secretarías o consejos SAN cuentan también con estructuras de participación para el acompañamiento en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas, planes y programas del país. Muchas de ellas, de rango supra ministerial, responden directamente a la Presidencia o Vicepresidencia del país y que, a su vez, han sido respaldadas como un compromiso de Estado a través de Leyes nacionales.

Así, hasta los primeros años de la década pasada, el principal instrumento de política pública en Panamá para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional fue el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN)<sup>7</sup>. Es en el 2004 cuando nace mediante Decreto Ejecutivo 171 la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN), como la primera instancia de coordinación de las acciones de seguridad alimentaria y nutrición en el país. La SENAPAN se crea “como el organismo encargado

de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención y reducción del problema alimentario y nutricional”, e inicialmente estuvo adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República. Desde el año 2012 se encuentra en el Ministerio de Desarrollo Social.

Actualmente, la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN) trabaja con un Comité Técnico integrado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y constituye en principio un espacio de concertación que le da a la seguridad alimentaria y nutricional la prioridad como tema de Estado. Por ley le compete la articulación institucional que permita disminuir la inseguridad alimentaria y nutricional en Panamá.

Los desafíos para que la SENAPAN pueda cumplir las funciones por la que fue creada son grandes. Tal como se señaló anteriormente, un análisis de los mandatos que les otorgan sus respectivas bases legales revela que al menos 30 organizaciones de la Administración pública tienen responsabilidades para que el DHA y la SAN sean efectivamente alcanzados y ejercidos en Panamá. Monitorear de forma cada vez más precisa la situación SAN del país y coordinar y supervisar las acciones que los distintos sectores y organizaciones deben desarrollar implica fortalecer las capacidades humanas y financieras de la SENAPAN, así como el mayor respaldo político posible.

En el marco temporal de este Plan, la SENAPAN va a fortalecer su Sistema de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN) a través del monitoreo de una amplia gama de indicadores y desarrollará análisis periódicos de la situación SAN del país. Del mismo modo, promoverá espacios de diálogo y concienciación sobre los principales

<sup>7</sup> Los miembros del PRONAN impulsaron los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 1998-2002 y 2003-2007. Con anterioridad otros programas públicos fueron diseñados para enfrentar distintos aspectos relacionados con la SAN, destacando el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición en 1992 a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MEF).

<sup>6</sup> Número correspondiente al 5% de la población nacional según proyección poblacional del INEC.

desafíos a los que se enfrenta Panamá en materia alimentaria y nutricional, y reactivará el proceso de conformación de los Comités Regionales, Provinciales y Municipales SAN. A su vez, seguirá implementando el programa del “Bono Alimentario”, en coordinación con los programas del MIDES y otros programas de Ministerios relacionados, y coordinará con los distintos ministerios y organizaciones responsables la implementación de las distintas líneas de acción contempladas en el Plan.

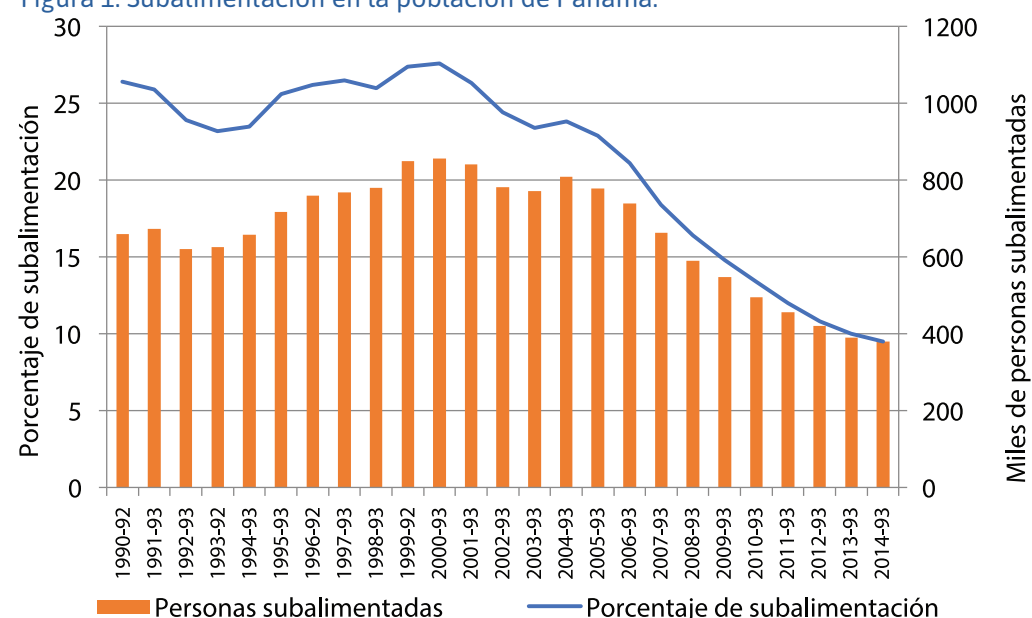
Finalmente, trabajará por el alineamiento de las metas del Plan con la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de alimentación y nutrición. Destaca en este último punto la importancia de desarrollar en Panamá la Encuesta Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), que será uno de los nuevos indicadores para medir el hambre en los ODS y para el cual el país se compromete a reducir a menos del 5% de población en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa al 2025.

## 1.5 LOGROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ HASTA 2015

En el período comprendido entre 2001 y 2015 (ver figura 1), la población subalimentada pasó de 856,000 personas (un porcentaje de subalimentación del 27.6%) a unos 400,000 (9.5%). En total, cerca de 476,000 personas fueron sacadas de la subalimentación. La pobreza general también disminuyó, desde el 42.1% en 1991 y el 36.6% en 2005<sup>8</sup> hasta el 22.3% en 2015<sup>9</sup>.

Los avances en la disminución de la subalimentación y pobreza alcanzados por la República de Panamá evidencian que se cuenta con la capacidad para erradicar estas condiciones sociales. Al mismo tiempo, provee un punto de partida para estimar la rapidez con que se debe avanzar y la escala de las inversiones necesarias para alcanzar las metas fijadas para 2025 y 2030.

Figura 1. Subalimentación en la población de Panamá.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAO, FIDA, y PMA(2015).

8 Fuente: Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/sid/>. Consulta: 22 de Febrero de 2017

9 Fuente: MEF. “Pobreza en Panamá baja de 25% en 2014 a 22% en 2015”. Disponible en: <http://mef.gob.pa/es/noticias/Paginas/PobrezaenPanamabajade25en2014a22en2015.aspx>. Consulta: 22 de febrero de 2017

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) considera que los logros, especialmente la disminución de la pobreza, son consecuencia de “la tendencia al pleno empleo (crecimiento del PIB) y su impacto en las remuneraciones al trabajo, así como la evolución del nivel de precios en los mercados internacionales de mercancías y las políticas sociales con las que cuenta el Gobierno, incluidas las transferencias a hogares y personas”<sup>10</sup>.

La tabla 1 presenta los principales logros alcanzados por el país entre 1990 y 2015 relacionados con la SAN. La figura 2 muestra el crecimiento del PIB, Empleo e Inversión Social con respecto a la disminución de la subalimentación para los años 2004-2015.

Tabla 1. Metas y logros de la República de Panamá en disminución de la pobreza, subalimentación y baja talla para la edad en menores de 5 años.

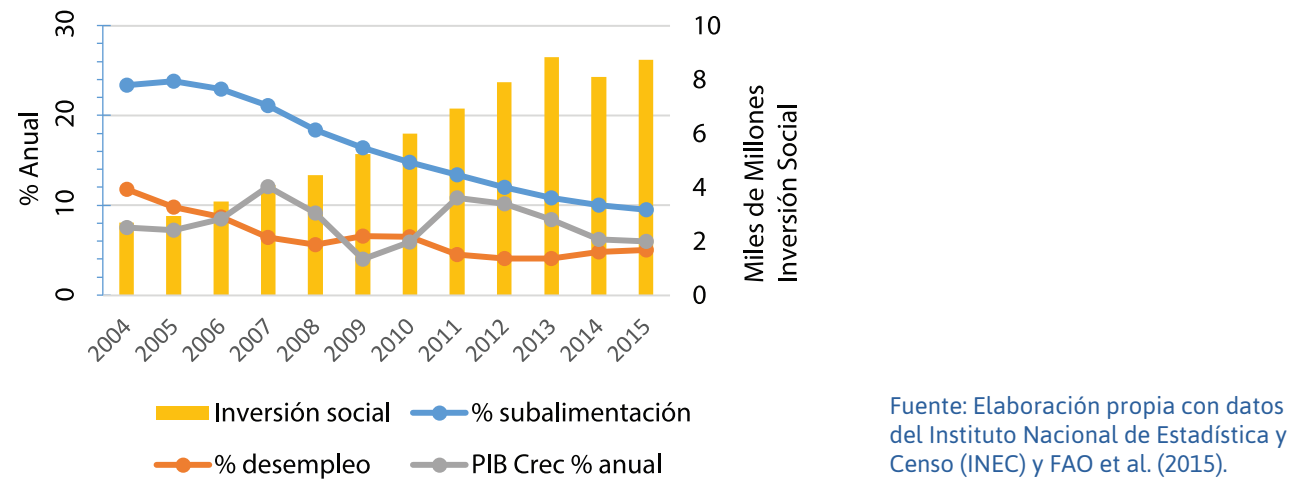
Metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Valores iniciales(circa 1990)	Meta fijada para 2015	Logros 2015
Meta 1.A: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día			
Indicador 1.1: proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día	20.9% (1991)	10.5%	4.0% (2012)
Meta 1.C: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen de hambre			
Indicador 1.8: proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal <sup>11</sup>	6.3% (1997)		3.9% (2008)
Indicador 1.9: proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (prevalencia de subalimentación)	26.4% (1990-92)	13.2%	9.5% (2014-16)

Fuente: CEPALSTAT (indicador 1.1) y FAOSTAT (indicadores 1.8 y 1.9).

10 MEF.2015. Actualización de las líneas de pobreza, Encuesta de Mercado Laboral. Ciudad de Panamá. Pág. 9.

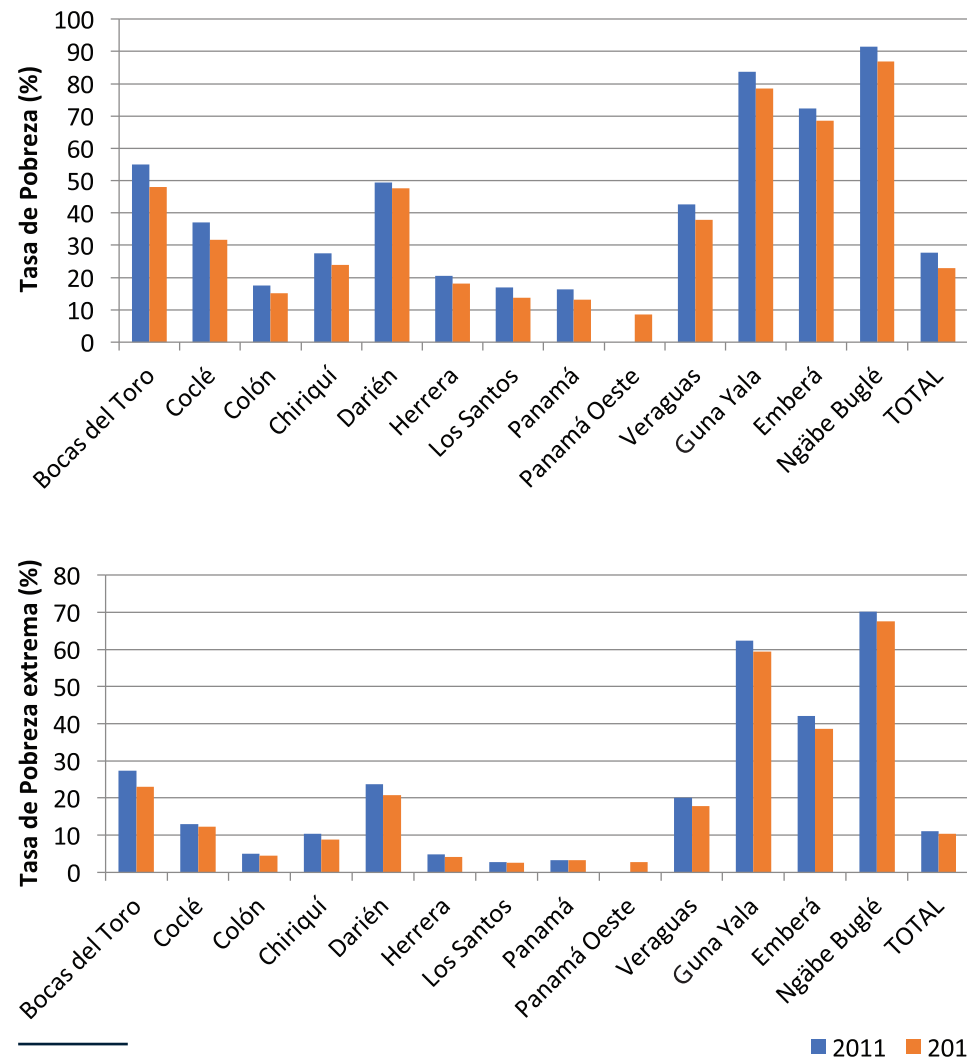
11 Prevalencia de niños con peso inferior (en forma moderada y grave) al normal, corresponde al porcentaje de niños de 0 a 59 meses de edad, cuyo peso por edad es inferior a dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para la edad de la población de referencia, de acuerdo con la Norma de Crecimiento Infantil de la OMS que fue lanzada en abril de 2006.

Figura 2. Comportamiento del PIB, disminución del porcentaje de subalimentación y evolución de la inversión social, período 2004-2012.



La figura 3 proporciona información sobre la disminución de la pobreza entre los años 2011 y 2015 según provincias y comarcas indígenas.

Figura 3. Logros en reducción de la tasa de pobreza y pobreza extrema entre 2011 y 2015 por provincia y comarca indígena.



## 1.6 EVALUACIÓN DEL GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2009-2015

Este apartado retoma las conclusiones de la “Evaluación del grado de avance en la implementación del plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2009-2015” presentado en agosto de 2015 por SENAPAN y MIDES, y que contó con el apoyo en su realización de la Organización Panamericana de la Salud/Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá-OPS/INCAP (SENAPAN, 2015).

El citado informe señaló que con la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2009-2015 (PLAN SAN), Panamá avanzaba hacia la estructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque multisectorial basada en cuatro ejes programáticos: agricultura familiar y desarrollo territorial; protección social y participación ciudadana; comercialización, inocuidad de los alimentos y protección al consumidor; y seguridad nutricional y salud materno infantil.

Con el cambio de gobierno para el periodo de 2009 a 2014, la implementación del Plan SAN queda comprometida, al no ser un tema priorizado en la nueva agenda del gobierno. De igual forma, quedan fuera de la agenda el tema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición de la niñez indígena y campesina. La institucionalidad de la SENAPAN comienza a sufrir cambios con importantes implicaciones políticas en términos de su capacidad técnica, recursos y de liderazgo. En consecuencia, mediante decreto presidencial en 2012, esta secretaría es incorporada al MIDES, quedando la capacidad de SENAPAN de cumplir su cometido institucional a discreción de las prioridades de dicho ministerio.

Con el cambio de gobierno en 2014, se retoma la prioridad y el compromiso de garantizar el derecho

a una alimentación adecuada a la población panameña. En este contexto es identificada la necesidad de generar entre los actores clave un proceso de análisis sobre el grado de avance en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional 2009-2015 y extraer, con la participación de los principales actores involucrados, lecciones aprendidas y recomendaciones para orientar la elaboración de un nuevo Plan.

Se señalaba asimismo que, seis años después de inversiones y esfuerzos tanto del sector público como de la sociedad civil, los niveles de pobreza y postergación de las familias de pequeños productores e indígenas se ha acentuado principalmente por la falta de un enfoque diferenciado en las políticas sociales, desestímulo a la producción de alimentos, inestabilidad del mercado interno, falta de focalización de los programas de protección social, limitado acceso a servicios de salud e inexistencia de enfoque territorial.

El informe concluía sosteniendo que es fundamental que el estado panameño tenga la capacidad de garantizar mejor articulación de la institucionalidad creada; su consolidación a través de la construcción de capacidades y la apertura de espacios de participación; la apuesta por el enfoque territorial como medio de implementación de las políticas públicas; la adopción transversal de un enfoque de derechos humanos en todas las fases del ciclo de políticas públicas; y la incorporación de las funciones de monitoreo y evaluación como elementos críticos para la eficiencia, la eficacia y la legitimidad. Finalmente recomendaba fortalecer las capacidades de la SENAPAN, una mayor eficacia de las acciones de los ministerios sectoriales con objetivos claros de seguridad alimentaria y nutricional, y la consolidación de un sistema nacional SAN a través de una ley específica.



## **2. PRINCIPALES DESAFÍOS A ENFRENTAR**



## 2.1 PROMOVER EL BIENESTAR NUTRICIONAL

Panamá ha logrado significativos avances en la lucha contra el hambre y la malnutrición en todas sus formas. Prueba de ello es que fue uno de los pocos países de Mesoamérica que logró cumplir con la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y casi cumplió la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (CMA 1996) de reducir a la mitad la proporción y el número de personas con hambre en 2015, respectivamente. Según el Panorama de la Inseguridad Alimentaria de América Latina y el Caribe 2015 (FAO 2015), la prevalencia de subalimentación a nivel nacional se redujo de 26.4% a 9.5% en los períodos 1990-92 y 2014-2017, respectivamente. Sin embargo, en el país aún persisten unas 400,000 personas que no logran cubrir sus demandas nutricionales.

Las familias panameñas que enfrentan la inseguridad alimentaria afrontan, además, retos para alcanzar la salud, educación y seguridad nutricional de sus niñas y niños. Para romper el ciclo de la pobreza-hambre-malnutrición se requieren acciones integrales inmediatas. Para ello, no se debe considerar la nutrición como una responsabilidad exclusivamente del sector salud o educación: la nutrición es un asunto

público y requiere la participación de todos los sectores de gobierno (salud, agricultura, educación, desarrollo social) y de la sociedad.

Junto con el hambre, la malnutrición en todas sus formas afecta a las comunidades más vulnerables del país. Actualmente, el país no sólo enfrenta los problemas nutricionales relacionados con las deficiencias, sino que cada vez son más preocupantes los problemas relacionados con los excesos, tales como el sobrepeso y la obesidad y las terribles consecuencias que a largo plazo son causadas por esta forma de malnutrición.

Esta sección revisa la situación de un número de indicadores que tienen relación de causalidad con la situación nutricional de la población. Seguidamente se analizan sus implicaciones desde la perspectiva de la SAN. Las obligaciones derivadas de este compromiso recaen principalmente en el Ministerio de Salud (MINSa) y en el Ministerio de Educación (MEDUCA). No obstante, la coordinación e incentivación para que se realicen recae sobre el MIDES y la SENAPAN.

### 2.1.1 PREVALENCIA DE LA BAJA TALLA PARA LA EDAD

La baja talla para la edad se produce cuando los individuos no alcanzan los requerimientos nutricionales necesarios, tanto en cantidad como en calidad, en un período prolongado de tiempo para un normal crecimiento. En países en vías de desarrollo, la baja talla para la edad es la mayor causa de muerte en niñas y niños pequeños.

La baja talla para la edad es un indicador de malnutrición que refleja las carencias nutricionales

a largo plazo de una población. Esta afección inicia desde temprana edad, es decir, desde la concepción, y es causada por una inadecuada alimentación de forma prolongada y/o repetidos episodios infecciosos. Los efectos ocasionados por la baja talla para la edad son severos e irreversibles, incluyendo la baja talla, morbilidad y déficit cognitivo.

Tabla 2. Prevalencia de la baja talla para la edad y emaciación en menores de 5 años.

	2003	2008	2014
Baja talla para la edad en menores de 5 años - nacional	22.2%	19.1%	17.7%
Baja talla para la edad en menores de 5 años - comarcas	59.6%	62.0%	
Emaciación (Peso/Talla)		1.2%	2.8%

Fuentes: Para los datos de 2003 y 2008, Encuestas de Niveles de Vida (ENV) del MEF; para 2014, Sistema de Monitoreo Nutricional (MONINUT) del Ministerio de Salud.

Por lo tanto, el estado nutricional de las madres antes del embarazo juega un rol importante para el desarrollo adecuado del feto, por lo que la promoción de prácticas alimentarias adecuadas en mujeres en edad fértil es indispensable para asegurar que durante el embarazo la madre estará preparada. Precisamente, desde la concepción hasta que el niño llega a la edad de dos años se considera como la "ventana de oportunidades" de los primeros 1,000 días de vida, cuando las intervenciones nutricionales tienen un impacto enorme en la salud, desarrollo físico e intelectual del niño. Junto con una buena alimentación y nutrición durante este período, la estimulación temprana (0-3 años) favorece significativamente el rendimiento de los niños en la escuela e incluso en la productividad a futuro, así como en la salud de sus futuros hijos, generando un impacto positivo en la salud, la estabilidad y el desarrollo del país.

Según la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del Ministerio de Economía y Finanzas (INEC y Banco Mundial, 2008), en 2008 la prevalencia de baja talla para la edad, según el indicador talla para la edad (puntaje Z T/E <-2) en niños menores de cinco años fue del 19.1%, siendo en las áreas indígenas significativamente mayor (62%). En comparación con la medición anterior-ENV2003- la prevalencia de baja talla para la edad se redujo en 2.9 puntos porcentuales a nivel nacional, pero con un incremento de dos puntos porcentuales en áreas indígenas.

Para el año 2014, según una evaluación nutricional realizada por el MINSa en las instalaciones sanitarias, se determinó que la prevalencia de baja talla para

la edad en menores de cinco años se encontraba en 17.7%, con una reducción de 1.4 puntos porcentuales con relación a la medición de la ENV 2008. Sin embargo, las realidades en las áreas indígenas siguen reflejando las profundas disparidades sociales y económicas y la necesidad de intervenciones focalizadas en regiones priorizadas. De acuerdo a esta medición, la prevalencia de baja talla para la edad en la Comarca Guna Yala alcanzaba al 55.6% y en la Comarca Ngäbe Buglé al 31.3%. La provincia del Darién se ubica como la tercera en prevalencia de desnutrición más alta, alcanzando al 28.6%.

En población escolar, el último censo de talla en escolares de primer grado, realizado en 2013 por el MINSa y el MEDUCA, refleja que la baja talla para la edad afectaba al 15.9% de los estudiantes. Sin embargo, en la comarca indígena de Guna Yala alcanzaba al 61.4% y en la comarca Ngäbe Buglé al 53.4% de los estudiantes.

## 2.1.2 DEFICIENCIAS DE MICRONUTRIENTES O “HAMBRE OCULTA”

Los micronutrientes son elementos esenciales, incluyendo los elementos trazas, vitaminas y minerales requeridos para un crecimiento y desarrollo adecuado. Según la Organización Mundial de la Salud, la deficiencia de hierro, vitamina A y zinc están entre las primeras causas de muerte en países en vías de desarrollo.

Los datos de prevalencia de anemia en Panamá datan de 1999. La prevalencia de anemia en niños menores de dos años alcanzó el 52.5%, clasificándose como

un problema de salud pública severo; en el grupo de menos de cinco años afectó al 36%, clasificándose como un problema de salud pública moderado. En tanto que en el grupo de escolares la anemia afectaba al 24.5% y en las embarazadas al 36.4%, en ambos casos se clasificaba como un problema de salud pública moderado; y en las mujeres de edad fértil, la anemia afectaba al 40.3%, clasificándose como un problema de salud pública severo (ver tabla 3).

Tabla 3. Situación de anemia y anemia por deficiencia de hierro en Panamá.

	Grupo poblacional	Punto de corte de hemoglobina (g/dL)	Prevalencia de anemia (%)	Prevalencia de anemia por deficiencia de hierro (%)
Vitamina A y Anemia Nutricional, MINSA 1999	12-59 meses	<11.0	36.0%	
	Embarazadas	<11.0	36.4%	
	Mujeres en Edad Fértil (15-49 años)	<12.0	40.3%	
Encuesta Nacional de Bocio y Anemia en Escolares, MINSA 1999	Escolares de 6-12 años	<11.5	24.5%	
Evaluación del Programa de Suplementación en Instalaciones de Salud, MINSA 2005	9 a 15 meses	<11.0	66.5%	51.6%
	16 a 59 meses	<11.0	40.5%	21.0%
	Embarazadas	<11.0	23.4%	14.6%
	Escolares de 4° grado	<11.5	6.3%	2.6%
Monitoreo Nutricional en las Instalaciones de Salud del MINSA (MONINUT) 2014	6-59 meses	<11.0	33.8%	
	Embarazadas	<11.0	23.2%	

Nota: Anemia definida como valores de hemoglobina por debajo del punto de corte por grupo de edad; Anemia por Deficiencia de Hierro, además de nivel de hemoglobina por debajo del punto de corte, se evalúan valores de ferritina sérica por debajo del punto de corte según CDC.

Fuente: MINSA(1999a); MINSA(1999b); MINSA (2005); MINSA (2014).

Según datos del Monitoreo del Estado Nutricional (MONINUT) de 2014, levantados por MINSA en instalaciones de salud a nivel nacional, la prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 59 meses alcanzaba al 33.8%, considerándose como un problema de salud pública moderado. La comarca Guna Yala presentó la prevalencia de anemia más elevada, afectando al 56.1% de niñas y niños entre 6 y 59 meses. En tanto que en el grupo de 6 a 23 meses (menores de dos años), la prevalencia de anemia afectaba al 43%, considerándose como un problema de salud pública severo. En mujeres embarazadas, la prevalencia de anemia nacional alcanzó el 23.3%, siendo mayor en Bocas del Toro (45.8%); Colón (45.1%); comarca Guna Yala (28.6%); y Darién (29.1%).

En escolares, según el Informe de monitoreo de hemoglobina del Programa de Salud Escolar 2014, la prevalencia de anemia en escolares afectaba

al 14.6%, con una reducción significativa en comparación con la evaluación de 2002 (38.9%).

La deficiencia de vitamina A en Panamá fue reportada por la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos de 1992 y la Encuesta Nacional de Vitamina A y Anemia Nutricional del MINSA 1999. Se definió deficiencia de vitamina A con valores séricos de retinol por debajo de 20 microgramos por decilitros (<20 µg/dL). Para ambas evaluaciones, la deficiencia de vitamina A no representó un problema de salud pública a nivel nacional, pero sí un problema serio focalizado en áreas indígenas, particularmente en la comarca Ngäbe Buglé. La prevalencia nacional de deficiencia de vitamina A fue de 5.8% y 9.4%, respectivamente. Sin embargo, en áreas indígenas ascendía al 13.0% a 23.6% respectivamente, clasificándose como un problema de salud pública severo (ver tabla 4).

Tabla 4. Deficiencia de vitamina A en niños de 6 a 59 meses de edad.

Área	Niveles de Retinol en Sangre	Estudio 1992		Estudio 1999	
		Prevalencia (%)	Clasificación	Prevalencia (%)	Clasificación
Nacional	< 20 mcg/dL	5.8	Leve	9.4	Leve
Indígenas		13.0	Moderada	23.6	Severa
No indígena		5.0	Leve	7.4	Leve

Fuente: MINSA(1999a); MINSA e INCAP(1994).

## 2.1.3 SOBREPESO Y OBESIDAD

Los problemas relacionados con el sobrepeso y obesidad son cada vez más preocupantes. Según datos de la Organización Mundial de la Salud de 2014<sup>12</sup>, la prevalencia de sobrepeso en población adulta (más de 18 años) alcanzaba al 62.2%, siendo en mujeres del 65.5% y en hombres del 59%. En tanto que la obesidad afectaba al 26.8% de la población,

siendo en mujeres del 33.1% y en hombres del 20.6%. De acuerdo a los datos de la encuesta con representatividad nacional más reciente (ENV-2008) el 56.4% de los adultos panameños presenta sobrepeso y el 21% presenta obesidad. Al comparar por género, la ENV-2008 reporta el sobrepeso alcanza al 59.4% y la obesidad al 23.8% de las

<sup>12</sup> Datos del Observatorio Mundial de la OMS (Disponible en: [http://www.who.int/gho/ncd/risk\\_factors/overweight/en/](http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/overweight/en/)).

mujeres; mientras que en hombres el sobrepeso alcanza el 54.0% y la obesidad el 16.9%, siendo, por tanto, la obesidad significativamente mayor en mujeres que en hombres.

El fenómeno de sobrepeso y obesidad no es sólo un problema de las grandes urbes, sino que cada vez es más preocupante la situación de sobrepeso y obesidad en las áreas indígenas y rurales de nuestro país. La ENV-2008 reveló que el sobrepeso en adultos en áreas indígenas alcanza el 40.7% mientras que la obesidad representó el 8.7%.

De igual manera, la prevalencia de sobrepeso en escolares (5-9 años) fue mayor en las áreas indígenas,

siendo del 36.1%, mientras que a nivel nacional fue de 26.9%. El mismo fenómeno ya se observaba en la ENV 2003, donde la prevalencia de sobrepeso en áreas indígenas fue mayor que la media nacional.

En niños menores de cinco años, según la ENV 2008, el sobrepeso en áreas indígenas fue del 21.1% mientras que la prevalencia nacional fue del 11.3%. Asimismo, en la ENV-2003, la prevalencia de sobrepeso en menores de cinco años de áreas indígenas fue de 20.6%, mientras que la prevalencia nacional fue del 12.5%.

Tabla 5. Situación de sobrepeso y obesidad en Panamá por área geográfica (urbana, rural e indígena) según la ENV 2003 y 2008.

	ENV 2003			ENV 2008	
	Zona	Sobrepeso	Obesidad	Sobrepeso	Obesidad
Menores de 5 años	Urbano	6.4%	5.8%	8.5%	2.5%
	Rural	4.8%	5.0%	5.2%	2.2%
	Indígena	12.1%	8.5%	15.9%	5.2%
Escolares	Urbano	10.6%	9.5%	15.1%	11.6%
	Rural	9.3%	7.5%	16.1%	7.8%
	Indígena	19.2%	9.0%	32.6%	3.5%
Adultos	Urbano	35.8%	20.6%	37.2%	22.4%
	Rural	29.7%	15.2%	35.2%	17.6%
	Indígena	29.5%	7.3%	32.0%	8.7%

Nota: Para niños menores de cinco años se emplea el marcador IMC/edad: puntaje Z del índice de masa corporal según edad y género. Para la ENV-2003 se utilizó el patrón de crecimiento del National Center for Health Statistics (NCHS). Para la ENV 2008 se utilizó el patrón de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Fuente: Encuestas de Niveles de Vida de 2003 y 2008.

Según el MONINUT 2014, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de cinco años a nivel nacional fue de 7.6% y 3%, respectivamente. En este grupo de edad, la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue mayor en la provincia de Los Santos (14.3% y 19.6%, respectivamente); seguida de la Comarca Ngäbe Buglé (13.4% y 2.3%, respectivamente); y la provincia de Chiriquí (12.9% y 4.5%, respectivamente). En escolares, la prevalencia de sobrepeso a nivel nacional alcanzó al 18.8% y la obesidad al 10.2%. En la comarca de Ngäbe Buglé, el sobrepeso afectó al 28.2% de los escolares que asistieron a los centros de salud del MINSA durante el período de evaluación. Según el mismo reporte, el 67% de la población adulta (mayores de 18 años) presentó exceso de peso, de los cuales el 39% presentó sobrepeso y el 28% obesidad.

## 2.1.4 ENFERMEDADES CRÓNICAS NO TRANSMISIBLES RELACIONADAS CON LA NUTRICIÓN

En este contexto del problema nutricional de Panamá, que supone una doble carga de la malnutrición –por la coexistencia de problemas relacionados con la desnutrición con el sobrepeso y la obesidad, o enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición (ECNT)–, existe un reto importante para el sistema de salud, el cual no podrá hacer frente fácilmente a los costos asociados con el manejo de las complicaciones de las ECNT, resultando probablemente en una significativa reducción de la expectativa y calidad de vida de la población panameña.

Los grupos de atención prioritarios, como lo son las mujeres embarazadas y en período de lactancia, los niños, los jóvenes e indígenas sufren además una fuerte exclusión socio-económica resultado de la combinación de varios factores, entre los que se encuentran los bajos ingresos, menor

acceso a educación, déficit de empleo productivo y dificultades de acceso a medios de vida dignos. Esto sugiere la importancia de abordar el problema de la malnutrición de forma multidimensional.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de la Contraloría General de la Nación, las ENCT ocupan las primeras causas de muerte en el país, siendo los tumores (neoplasias) malignos la primera causa de mortalidad en 2012 y 2014, con una tasa de 77.3 y 75.7 por cada 100,000 habitantes. Las enfermedades isquémicas del corazón, las enfermedades cerebro vasculares, la diabetes mellitus y las enfermedades hipertensivas se ubican entre las primeras diez causas de muertes en dicho período. Esto sin contar el alto costo de atención que representan estas enfermedades al sistema público de salud.

Tabla 6. Defunciones, tasa de mortalidad (por cada 100,000 habitantes) y principales causas de muerte 2012 y 2014.

CAUSAS	2012		2014	
	Número	Tasa <sup>(2)</sup>	Número	Tasa <sup>(2)</sup>
Tumores (neoplasias) malignos	2,927	77.3	2,963	75.7
Enfermedades Isquémicas del Corazón	1,672	44.1	1,733	44.3
Accidentes, lesiones autoinflingidas, agresiones y otra violencia	1,896	50.1	1,782	45.5
Enfermedades cerebrovasculares	1,380	36.4	1,557	39.8
Diabetes Mellitus	1,071	28.3	1,213	31.0
Otras Enfermedades del Corazón	1,039	27.4	976	24.9
Neumonía	626	16.5	673	17.2
Enfermedades hipertensivas	-	-	645	16.5
Enfermedades Crónicas de las Vías Respiratorias Inferiores	495	13.1	548	14.0
Enfermedad por Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH)	478	12.6	484	12.4
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	428	11.3	-	-
Las demás causas	5,338	140.9	5,597	143.0
TOTAL	17,350	458.1	18,171	464.3

Fuente: Contraloría General de la Nación. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Primeras causas de muerte en Panamá, períodos 2012 y 2014.

## 2.2 UN SUMINISTRO NACIONAL SOSTENIBLE DE ALIMENTOS

La disponibilidad física de alimentos, en la cantidad suficiente para la alimentación adecuada de la población panameña, es función del nivel de producción nacional y de las importaciones y exportaciones de alimentos. Suponiendo que se contara con suficientes recursos económicos y que la oferta internacional de alimentos fuera ilimitada, hipotéticamente, cualquier país podría importar el 100% de los alimentos que le sean necesarios. No obstante, por varias razones, ello no es factible ni deseable.

En primer lugar, según datos de la Encuesta de Mercado Laboral del Ministerio de Finanzas (MEF) correspondiente a marzo de 2017 (INEC, 2017), de los 1.8 millones de personas económicamente activas en el país, 254,000 desarrollan sus actividades en el sector agropecuario (incluida la pesca, la silvicultura y otras actividades de servicios conexos), lo que representa un 14% del total. En el área rural, la proporción de población ocupada en el sector agropecuario (227,000 personas) representa un 41%. Por otra parte, la pobreza y pobreza extrema se concentran precisamente en el área rural, incluyendo las comarcas indígenas, que presentan en conjunto un 65% de indigencia (Castillo y Moreno, 2015). La creación de empleo en el sector agropecuario representa la vía más rápida para disminuir la pobreza y el hambre en ese sector poblacional.

Una segunda razón para no depender solamente de la importación es el crecimiento de la economía global y de su población, cada vez más urbanizada. A nivel mundial, ésta crece en cinco millones de personas cada mes. En 2050 alcanzará unos 9,600 millones de habitantes, de los cuales más del 50% vivirá en áreas urbanas. Esta población tiende a tener una mayor expectativa de vida y más altos ingresos per cápita. El resultado es una mayor demanda de alimentos como carne, leche, arroz y maíz. Al mismo tiempo, la superficie cultivable per cápita disminuye y los recursos para producción

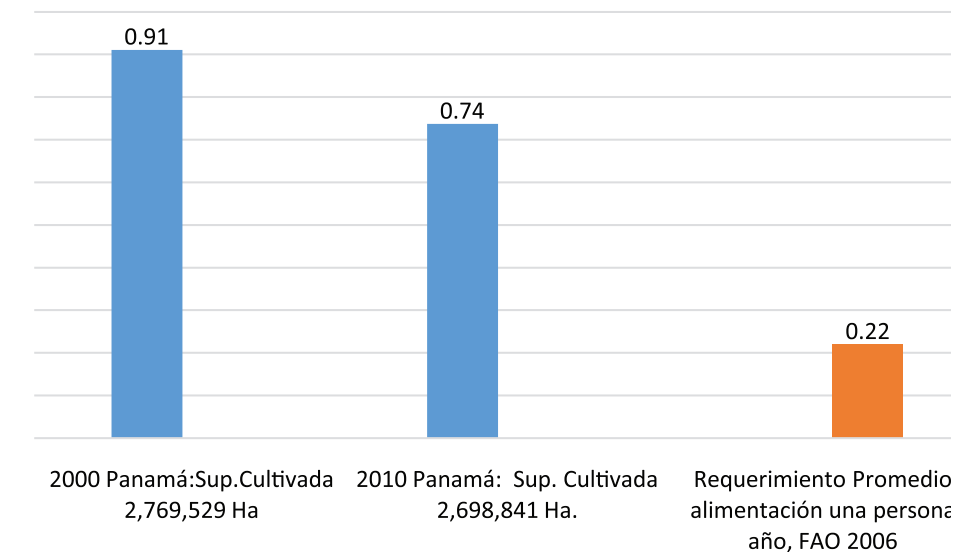
se hacen relativamente más escasos (OCDE y FAO, 2015). En el caso de Panamá, y tal y como se observa en la figura 4, la superficie cultivable per cápita ha disminuido en casi un 20%, si bien se mantiene por encima del promedio mundial estimado por la FAO para alimentar una persona al año.

Una última razón para asegurar al menos una proporción de la disponibilidad de alimentos a partir de los recursos de tierra y trabajo nacionales es el riesgo de inestabilidad del suministro, debido a la variabilidad inherente a la producción agropecuaria (plagas, enfermedades, sequías e inundaciones) y las potenciales consecuencias negativas del cambio climático. En épocas de crisis, los países productores pueden responder con políticas de restricción a las exportaciones, con la consecuente alza en los precios de los alimentos, especialmente los de mayor consumo por la población con menor poder adquisitivo.

La OCDE y FAO (2015) estiman que los precios de los alimentos, en términos reales, decrecerán durante los próximos 10 años. Sin embargo, se espera que se mantengan a niveles superiores a los que existían con anterioridad a la “crisis de los alimentos”, causada por eventos climáticos y el aumento del costo de insumos agropecuarios claves, que en 2005 y 2006 afectaron negativamente la producción mundial de cereales, lo que causó a su vez cambios en la estructura de la demanda. Este cambio trajo consigo un aumento en los precios de alimentos básicos en los años 2007 y 2008, con efectos devastadores en la población en situación de inseguridad alimentaria en los países en desarrollo. Se estima que el alza de los precios en los años 2007 y 2008 supuso un descenso del 8% en la cantidad de calorías consumidas (World Watch Institute, 2012) en siete países de Latinoamérica. Situaciones con características parecidas ocurrieron en 1973-1975, 1988 y 1995.

Una planificación de la proporción de abastecimiento nacional y conservación de los recursos de tierra para su producción es el mecanismo más seguro para proteger a la población nacional de eventualidades como las descritas anteriormente. Por ello, la producción agropecuaria nacional es también un factor importante de la soberanía alimentaria.

Figura 4. Tierra cultivada per cápita en 2000 y 2010 y requerimiento promedio de alimentación por persona.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo agropecuario 2011 y FAOSTAT.

Para el diseño de los programas de apoyo a la política de producción y disponibilidad de alimentos, es necesario conocer la demanda de alimentos que enfrentará el país a medio y largo plazo. Esta necesidad, unida a la recomendación de medición de la inseguridad alimentaria, revela la importancia estratégica que tiene para Panamá el fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas Agropecuarias y en seguridad alimentaria.

### 2.2.1 SUMINISTRO ANUAL DE ALIMENTOS Y CONSUMO APARENTE PER CÁPITA

Utilizando datos de la hoja de balance de alimentos (HBA) correspondientes a 2013<sup>13</sup>, Panamá dispone de un suministro diario de energía alimentaria per cápita (SEA)<sup>14</sup> de 2,733 kilocalorías, sensiblemente superior al consumo calórico promedio por persona que utiliza el MEF (2,335.64 kilocalorías) en el cálculo de la canasta básica familiar (CBF). La HBA proporciona, además, el consumo per cápita anual de calorías, proteínas y grasas,

13 The Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database (FAOSTAT)

14 El SEA se calcula a partir de las hojas de balance de alimentos elaboradas por FAO con datos anuales de producción y comercio de productos alimentarios de los países. El suministro total de alimentos disponible para consumo humano se transforma en calorías y se divide por la población total del país y 365 días con el fin de obtener el dato diario. El suministro per cápita o consumo aparente representa únicamente el suministro medio disponible para la población total y no indica necesariamente lo que consumen las personas en realidad. (Fuente: glosario de FAOSTAT. Disponible en: [http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/mes/glossary/\\*/\\*S](http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/mes/glossary/*/*S))

de modo que constituye una muy cercana aproximación a la combinación de alimentos y las cantidades promedio consumidos por la sociedad panameña en su conjunto, así como una representación aproximada de los patrones de consumo de las familias en cuanto a diversidad de alimentos (ver tabla 7).

Tabla 7. Suministro de alimentos en la República de Panamá por grupo funcional de alimentos.

Alimentos	Suministro total (miles t/año)	Kg/año	Kcal/ día	Gramos proteína/día	Gramos grasa/día	Kcal (% sobre total)	Proteína	Grasa
<b>Grupo 1 (alimentos energéticos)</b>	<b>1,654</b>	<b>297.65</b>	<b>2,036</b>	<b>30.55</b>	<b>47.37</b>	<b>74.5%</b>	<b>38.5%</b>	<b>60.8%</b>
Aceites vegetales	41	9.75	237	0.06	26.81	8.7%	0.1%	34.4%
Arroz (Elaborado)	267	66.42	632	12.5	1.06	23.1%	15.7%	1.4%
Bebidas alcohólicas	333	82.45	105	0.64		3.8%	0.8%	0.0%
Espicias	1	0.22	2	0.06	0.06	0.1%	0.1%	0.1%
Estimulantes	14	3.73	18	0.69	1.28	0.7%	0.9%	1.6%
Grasas animales	33	5.73	118	0.19	13.04	4.3%	0.2%	16.8%
Maíz	483	25.56	174	3.92	0.54	6.4%	4.9%	0.7%
Misceláneo	6		25	0.92	0.25	0.9%	1.2%	0.3%
Otros cereales		1.63	10	0.4	0.14	0.4%	0.5%	0.2%
Trigo	186	38.96	323	8.45	3.8	11.8%	10.6%	4.9%
Vísceras	14	3.6	11	1.81	0.28	0.4%	2.3%	0.4%
Almidón de raíces	111	24.8	49	0.89	0.11	1.8%	1.1%	0.1%
Azúcar y Dulcificantes	165	34.8	332	0.02		12.1%	0.0%	0.0%
<b>Grupo 2 (alimentos reguladores)</b>	<b>452</b>	<b>126.34</b>	<b>192</b>	<b>6.07</b>	<b>4.51</b>	<b>7.0%</b>	<b>7.6%</b>	<b>5.8%</b>
Bananos	79	13.76	10	0.14	0.03	0.4%	0.2%	0.0%
Cebollas	34	7.75	9	0.28	0.04	0.3%	0.4%	0.1%
Cultivos oleaginosos	35	7.15	56	3.72	3.12	2.0%	4.7%	4.0%
Hortalizas, otras	104	12.74	13	0.55	0.09	0.5%	0.7%	0.1%
Naranjas, mandarinas	65	15.12	10	0.17	0.03	0.04%	0.2%	0.0%
Nueces	3	0.69	5	0.13	0.45	0.2%	0.2%	0.6%
Otras frutas		38.7	37	0.3	0.49	1.4%	0.4%	0.6%
Tomates	35	8.54	7	0.3	0.08	0.3%	0.4%	0.1%
Plátanos	97	21.89	45	0.48	0.18	1.6%	0.6%	0.2%

Alimentos	Suministro total (miles t/año)	Kg/año	Kcal/ día	Gramos proteína/día	Gramos grasa/día	Kcal (% sobre total)	Proteína	Grasa
<b>Grupo 3 (alimentos constructores)</b>	<b>738</b>	<b>159.4</b>	<b>505</b>	<b>42.82</b>	<b>25.97</b>	<b>18.5%</b>	<b>53.9%</b>	<b>33.4%</b>
Carne de aves de corral	159	30.81	106	9.26	7.37	3.9%	11.7%	9.5%
Carne de cerdo	54	13.48	47	3.59	3.49	1.7%	4.5%	4.5%
Carne de vaca	83	20.4	64	7.86	3.36	2.3%	9.9%	4.3%
Carne, otra	7	1.69	5	1.15	0.03	0.2%	1.4%	0.0%
Huevos	25	4.53	16	1.23	1.07	0.6%	1.5%	1.4%
Leche, excepto Mantequilla	275	70.29	185	11.59	9.03	6.8%	14.6%	11.6%
Legumbres secas	21	5.19	48	3.18	0.23	1.8%	4.0%	0.3%
Pescado y frutos de mar	114	13.01	34	4.96	1.39	1.2%	6.2%	1.8%
<b>Total</b>	<b>2,844</b>	<b>583.39</b>	<b>2,733</b>	<b>79.44</b>	<b>77.85</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT correspondientes a 2013.

Con un incremento de la población en Panamá que, según la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), se prevé que alcance los 4.55 millones de habitantes en 2025 (un 19% superior que en 2013) y 4.83 millones en 2030 (un 27% superior), es fácil deducir que el suministro nacional de alimentos debe aumentar en porcentajes similares para hacer frente al consumo de la población panameña.

Los patrones de consumo, sin embargo, no son estables en el tiempo, lo cual supone otro aspecto a considerar en términos de estimación de las futuras necesidades de suministro alimentario. Tal y como puede observarse en la tabla 8, el suministro per cápita de ciertos grupos de alimentos ha sufrido cambios sensibles en el transcurso de tan solo un lustro. Así, cereales, azúcares, tubérculos, leguminosas y hortalizas han permanecido aproximadamente constantes; el consumo de carne, huevos y lácteos se ha incrementado en porcentajes iguales o superiores al 10%; y frutas, pescados y mariscos, y bebidas estimulantes han visto reducido su consumo aparente hasta en un 25%. Al realizar el análisis sobre productos individuales, se observa una disminución en el consumo de harina de trigo; una sustitución del frijol por poroto; un descenso acusado de la cebolla y un aumento destacado del tomate; y un descenso muy acusado tanto del pescado fresco como de café.

Tabla 8. Evolución del suministro per cápita por grupos de alimentos (kg/habitante/año).

Producto	Promedio 2007-09	Promedio 2011-13	%
<b>Cereales</b>	<b>118.5</b>	<b>120.3</b>	<b>2%</b>
Maíz	13.7	13.2	-4%
Harina de trigo	7.8	6.9	-12%
Arroz	64.3	65.2	1%
<b>Raíces feculentas y tubérculos</b>	<b>22.7</b>	<b>22.8</b>	<b>1%</b>
Papa	10.6	11.7	10%
Yuca	5.1	5.1	-1%
Ñame	5.5	5.4	-2%
<b>Azúcares</b>	<b>30.2</b>	<b>29.8</b>	<b>-1%</b>
Azúcar de caña	12.0	12.5	4%
<b>Leguminosas</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>1%</b>
Frijol	2.2	2.2	0%
Poroto	1.4	1.5	7%
Nueces y semillas oleaginosas	3.2	3.5	12%
<b>Hortalizas</b>	<b>24.5</b>	<b>24.0</b>	<b>-2%</b>
Cebolla	8.9	7.4	-17%
Tomate	1.8	2.7	47%
<b>Frutas</b>	<b>76.6</b>	<b>67.6</b>	<b>-12%</b>
Plátano	24.9	19.7	-21%
Banano	17.4	11.3	-35%
Piña	8.4	8.8	5%
Naranja	12.2	10.4	-14%
<b>Carne y despojos</b>	<b>62.8</b>	<b>72.3</b>	<b>15%</b>
Res	14.6	16.8	15%
Cerdo	8.2	9.0	9%
Gallina	35.0	40.7	16%
<b>Huevos de gallina</b>	<b>7.2</b>	<b>7.9</b>	<b>10%</b>
<b>Pescado y mariscos</b>	<b>18.4</b>	<b>14.2</b>	<b>-23%</b>
Pescado fresco	10.2	3.6	-65%
<b>Leche y productos derivados</b>	<b>42.5</b>	<b>47.6</b>	<b>12%</b>
Leche pasteurizada	20.0	23.1	15%
<b>Estimulantes</b>	<b>3.4</b>	<b>3.1</b>	<b>-8%</b>
Café	2.0	1.6	-20%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC.

## 2.2.2 ÍNDICES DE DEPENDENCIA DE LAS IMPORTACIONES Y EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

A efectos de valorar la proporción del suministro de alimentos que se garantiza con la producción nacional y cómo esta ha evolucionado, resulta de utilidad considerar el índice de dependencia de las importaciones, el cual se calcula como la relación entre las importaciones y el suministro interno total, y valorarlo en función de lo importante que resulta el consumo aparente de los mismos en el país (ver tabla 9). Así, un análisis de los últimos 10 años de los principales grupos de alimentos arroja aumentos considerables en la dependencia de las importaciones para aceites (del 83 al 115%); raíces (del 18 al 32%); azúcar (del 5 al 20%); frutas (del 21 al 43%); y carne (del 8 al 16%), mientras que cereales, hortalizas, lácteos y pescado/mariscos mantienen cierta estabilidad en la evolución de sus índices.

Tabla 9. Índice de dependencia de las importaciones.

Alimentos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Grupos de alimentos</b>										
Aceites vegetales	83.2%	77.4%	80.2%	75.3%	97.1%	72.9%	90.4%	121.7%	107.2%	114.7%
Almidón de raíces	17.8%	19.7%	20.9%	23.0%	24.2%	23.3%	24.8%	29.1%	31.1%	32.2%
Azúcar y dulcificantes	4.7%	5.6%	5.9%	7.5%	9.5%	10.0%	8.8%	13.8%	17.1%	19.9%
Carne	8.3%	7.7%	8.5%	9.0%	9.9%	11.0%	12.3%	13.9%	13.5%	15.8%
Cereales, excepto cerveza	61.3%	66.3%	66.0%	75.2%	79.0%	64.9%	74.4%	68.2%	69.2%	65.5%
Cultivos azucareros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Cultivos oleaginosos	13.7%	18.5%	52.8%	68.1%	190.4%	142.9%	75.5%	82.5%	92.9%	80.3%
Estimulantes	29.2%	28.1%	30.4%	31.1%	36.7%	29.7%	25.5%	44.8%	48.1%	45.9%
Frutas, excepto vino	20.8%	22.4%	19.4%	21.7%	26.3%	28.5%	29.2%	33.5%	41.6%	42.6%
Hortalizas	27.7%	25.3%	26.6%	28.6%	32.1%	30.6%	29.9%	30.5%	34.7%	33.8%
Huevos	0.7%	0.8%	0.7%	0.2%	0.3%	0.8%	0.4%	0.5%	0.8%	0.8%
Leche, exc. mantequilla	19.1%	26.0%	23.9%	25.8%	31.6%	24.3%	28.8%	24.7%	26.1%	28.2%
Legumbres secas	49.2%	41.9%	46.4%	51.6%	51.2%	55.9%	56.6%	63.0%	56.2%	54.7%
Pescado y frutos de mar	18.4%	15.3%	19.4%	18.5%	32.2%	27.3%	29.0%	22.9%	22.9%	22.9%
<b>Alimentos individuales</b>										
Arroz (cáscara)	3.4%	21.2%	14.1%	22.7%	29.5%	6.5%	36.3%	17.1%	30.9%	28.1%
Azúcar eq. en bruto	4.7%	5.6%	5.9%	7.5%	9.5%	10.0%	8.8%	13.8%	17.1%	19.9%
Azúcar, caña	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Café	4.1%	4.1%	4.0%	4.4%	5.7%	3.1%	4.6%	16.4%	23.6%	21.8%
Carne de res	0.2%	0.8%	1.3%	1.3%	1.6%	3.5%	5.0%	4.4%	5.0%	8.3%
Cebollas	6.6%	5.9%	6.3%	9.6%	16.8%	15.8%	25.7%	25.2%	34.7%	35.2%
Frijoles	30.7%	19.9%	27.0%	34.5%	30.6%	52.2%	52.5%	57.4%	47.9%	41.1%
Maíz	76.3%	75.9%	81.8%	91.3%	100.2%	78.4%	79.4%	78.5%	76.7%	74.7%
Ñames	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.8%	0.3%	0.4%	1.3%	1.2%	1.2%

Alimentos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Patatas	41.0%	41.7%	42.1%	46.9%	47.3%	47.5%	50.9%	52.6%	53.8%	55.6%
Pimientos	117.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Raíces y tub. eq. en seco	15.2%	16.7%	17.9%	20.1%	21.3%	20.3%	21.5%	26.1%	28.4%	29.2%
Tomates	3.5%	17.7%	26.3%	28.0%	29.1%	22.3%	47.2%	40.0%	42.9%	48.6%
Trigo	98.4%	101.8%	94.0%	102.3%	97.2%	107.3%	108.4%	99.5%	94.9%	87.7%
Yuca	0.7%	0.1%	0.3%	2.7%	4.1%	1.2%	0.4%	7.8%	12.5%	10.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT.

Si el análisis se centra en productos alimentarios individuales, destacan el aumento del arroz (del 3% al 28%); el azúcar total (del 5% al 20%); el café (del 4% al 22%); la carne (de prácticamente la autosuficiencia a la dependencia del 8%); patatas (del 41% al 56%); la yuca (del 0.7% al 2%); y ciertas hortalizas como las cebollas (del 6% al 33%) o los tomates (del 3.5% al 49%). Solamente en el caso de huevos, frijoles y ñame se observa cierta estabilidad.

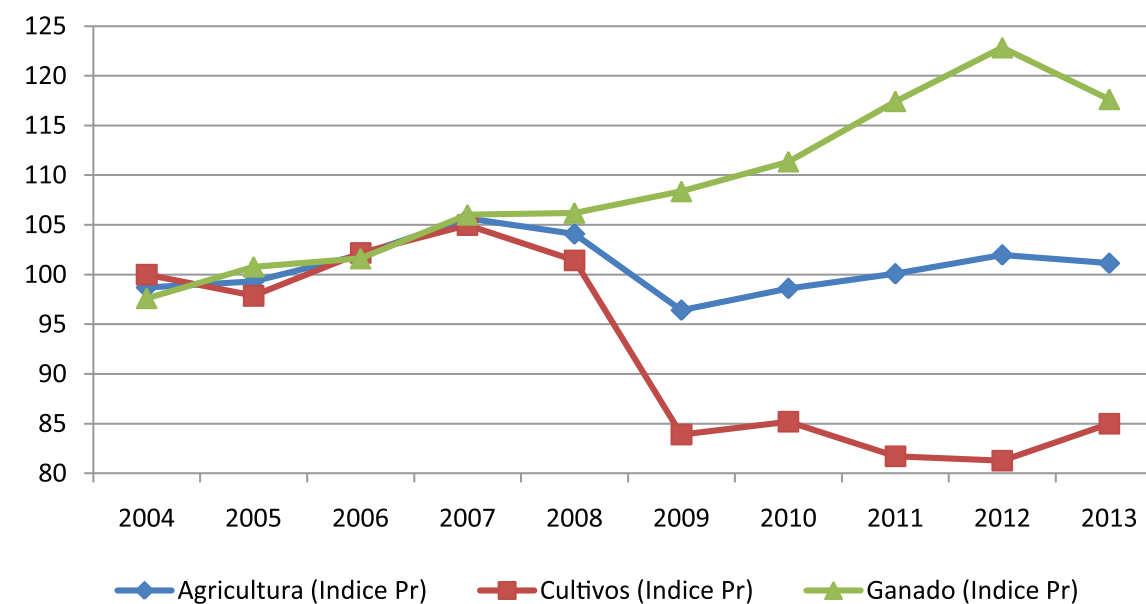
Este aumento de la dependencia de las importaciones viene dado, por un lado, como ya se ha mencionado, por el aumento del consumo per cápita de ciertos grupos alimentarios y productos básicos, y por otro, como se expone a continuación, del limitado aumento de la producción nacional de alimentos.

En términos de índices de producción agregados, la producción agropecuaria ha presentado una tendencia creciente en los últimos 10 años, superando en un 16% la producción promedio del trienio 2004-06. Sin embargo, si el análisis se realiza en términos de producción per cápita, puede observarse (ver figura 5) como la producción agropecuaria agregada per cápita apenas crece un 1% respecto al promedio de 2004-06; la producción pecuaria un 18% (pese a lo cual crece el índice de dependencia); y la producción de cultivos agrícolas desciende un 15%.

El análisis anteriormente realizado permite identificar asuntos estratégicos de alta relevancia para las políticas públicas de SAN y de inclusión social, realizar inferencias y establecer orientaciones sobre ellos. Se espera que las cifras llamen la atención sobre la relevancia de contar con proyecciones ajustadas

de requerimientos a mediano plazo del consumo y producción de alimentos, así como fomentar la reflexión de cómo se producirán y obtendrán dichos suministros. Una política de producción agropecuaria nacional no significa aislacionismo ni es incompatible con estrategias de disponibilidad que aprovechen las ventajas comparativas internas y las de otros países, permitiendo intercambios comerciales mutuamente beneficiosos. Lo urgente e impostergable es contar con metas concretas sobre la proporción del suministro de alimentos que se garantizará con producción nacional, y de los programas e inversiones a través de los cuales se asegurará de manera sostenible dicho suministro.

Figura 5. Índices de producción netos per cápita<sup>15</sup>



Nota: Período de base, 2004-06 = 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT.

### 2.2.3 CARACTERIZACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS

Con respecto a los modos de producción, se han identificado tres sistemas diferentes relacionados con diferentes estratos:

- ▲ Modelo de economía de subsistencia. En este grupo se incluirían campesinos de menos recursos que, generalmente, se localizan en áreas marginales y/o de difícil acceso, con poca o nula vinculación a los mercados, que cultivan principalmente granos básicos para el autoconsumo.
- ▲ Modelo de economía tradicionalmente protegida. Es un modelo empresarial donde la actividad agrícola se practica de forma intensiva, con uso de tecnología, obteniéndose rendimientos medianos o altos.
- ▲ Modelo agroexportador. Es un modelo altamente intensivo en capital, que utiliza buenos suelos, buenos caminos de acceso y tiene conexión a los mercados. Los rubros producidos son principalmente las cucurbitáceas, ganado vacuno, camarones y caña de azúcar (Gobierno de la República de Panamá, 2014).

<sup>15</sup> Los índices FAO de producción agropecuaria muestran el nivel relativo del volumen global de producción cada año en comparación con el período de base 2004-2006. Están basados en la suma de las cantidades de los precios ponderados de los diferentes productos agropecuarios producidos después de deducción de las cantidades utilizadas para semillas y la alimentación animal.

El primer estrato identificado es característico de la agricultura familiar. En este sentido, es oportuno destacar la Resolución Ministerial OAL-233-ADM-2016, del 27 de junio de 2016, mediante la cual el MIDA establece el concepto de agricultura familiar y define o considera agricultor/a familiar a aquel/la que practica actividades productivas en el medio rural, atendiendo, simultáneamente, a los siguientes criterios:

- ▲ La gestión de la unidad productiva es de la familia;
  - ▲ Utiliza predominantemente mano de obra de la propia familia, no contrata empleados permanentes y utiliza colaboradores eventuales durante el año, de acuerdo a la actividad productiva;
  - ▲ Los ingresos del grupo familiar provienen predominantemente de la unidad productiva, siendo estos más del 50%;
  - ▲ Residen en la unidad productiva o en lugar cercano;
  - ▲ No tenga, bajo cualquier forma de tenencia, un área total superior a 50 ha. Ese criterio no se aplica cuando se trata de tierras colectivas, desde cada agricultor/a comunitario/a no pase las 50 ha, reconociendo la existencia de diferentes tipologías:
- Tipo 1: agricultores familiares que producen solo para el consumo, pero no logran cubrir

en su total 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 y que consumen y comercializan regularmente sus excedentes a través de vínculos comerciales pocos estables.

La Resolución señala asimismo que el MIDA dará especial énfasis al fomento, apoyo, asistencia y acompañamiento los agricultores del tipo 1 dentro de la agricultura familiar, y que llevará un registro nacional de los agricultores familiares existentes.

Según el censo agropecuario del 2011, en Panamá existían 245,105 productores o familias dedicadas a las actividades productivas dentro del sector agropecuario. La tabla 10 muestra su distribución territorial según el grado de dependencia económica de las explotaciones agropecuarias. De manera resumida, los datos indican que 52,026 productores dependen por completo de la explotación agropecuaria para su sustento; 2,259 productores obtienen la mayor parte de sus ingresos de venta de productos de explotaciones agropecuarias; y 190,820 productores obtienen la mayor parte de sus ingresos de otras actividades.

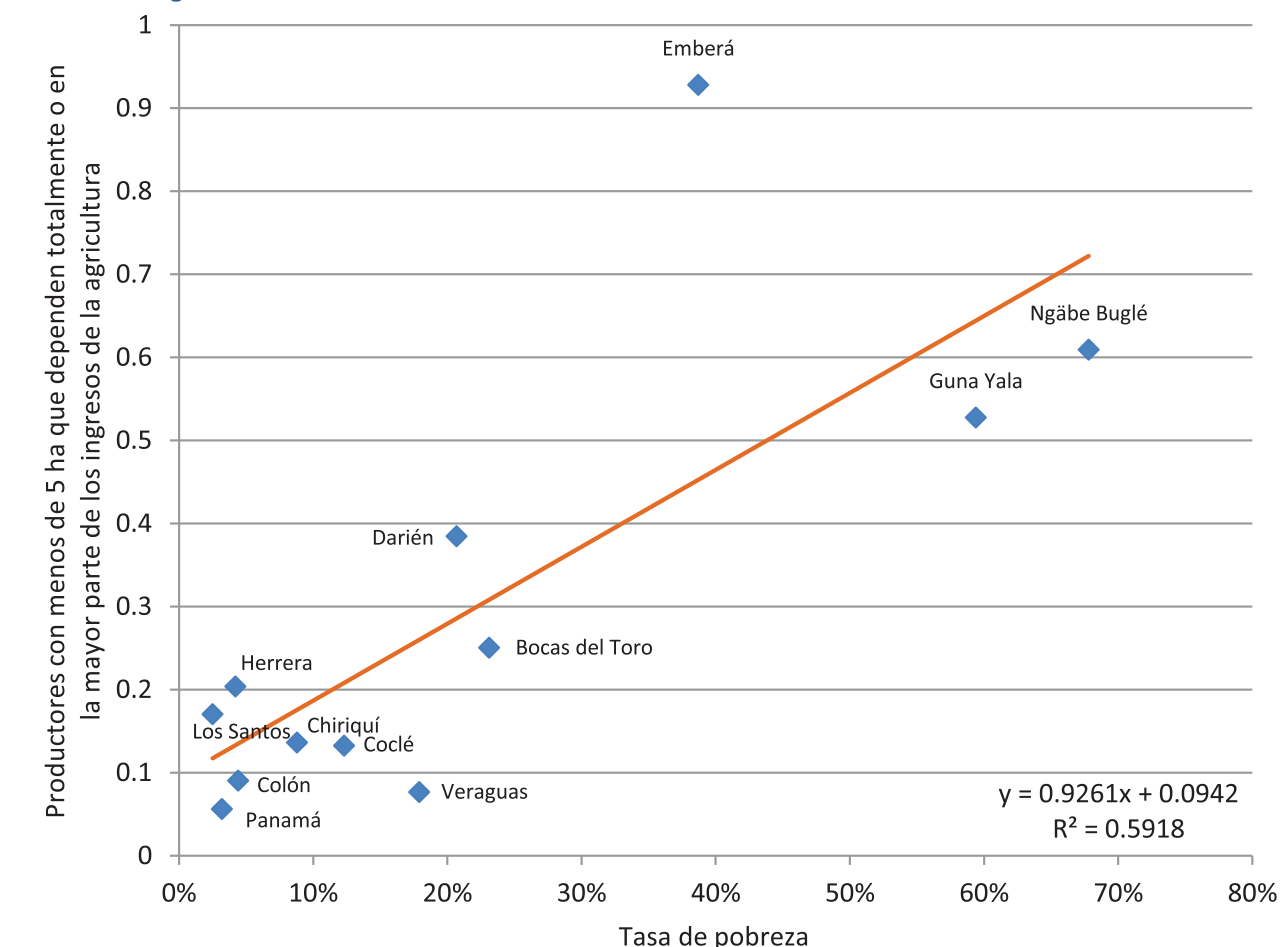
Tabla 10. Grado de dependencia del hogar del productor de la explotación agrícola (2010/2011).

Provincia o comarca	Total productores	Sustento 100% de explotación	Sustento Parcial	
			Venta de productos procedentes de la explotación	Otros Ingresos
Ngäbe Buglé	20,807	13,111	207	7,489
Chiriquí	35,045	5,671	532	28,842
Coclé	33,378	5,288	206	27,884
Panamá	57,534	4,726	265	52,543
Darién	6,980	4,095	49	2,836

Provincia o comarca	Total productores	Sustento 100% de explotación	Sustento Parcial	
			Venta de productos procedentes de la explotación	Otros Ingresos
Herrera	15,576	3,819	130	11,627
Los Santos	14,102	3,578	159	10,365
Veraguas	36,642	3,428	370	32,844
Bocas	8,212	3,125	90	4997
Colón	12,041	2,178	136	9727
Guna Yala	3,207	1,557	113	1537
Emberá	1,581	1,450	2	129
<b>Total</b>	<b>245,105</b>	<b>52,026</b>	<b>2,259</b>	<b>190,820</b>
Proporción del total		<b>21.23%</b>	<b>0.92%</b>	<b>77.85%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario 2010, Cuadros 35 y 36: Productores(as) Agropecuarios(as), Grado en que el sustento del hogar depende de la explotación.

Figura 6. Relación entre tasa de pobreza global y proporción de productores de pequeña escala (menos de 5 ha) que dependen total o en gran medida de la producción propia para su subsistencia, según provincia y comarca indígena.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Agropecuario de 2011 y la ENV.



Los productores de pequeña escala, con una superficie cultivada inferior a las cinco hectáreas, se clasifican como productores, pese a que no participan en el mercado y muy probablemente están utilizando su producción para la alimentación familiar. El hecho de que se definan como productores podría estar también indicando una condición de empleo informal o subempleo. Al realizar el análisis por provincia y comarca indígena se puede observar (ver figura 6) que existe una correlación bastante fuerte entre la tasa de pobreza y la proporción de productores de pequeña escala que dependen en gran medida de su producción propia para su sustento, lo que pudiera indicar una falta de alternativas de ingresos y subsistencia en los territorios. Este sector poblacional de la pequeña agricultura familiar debe, por lo tanto, ser priorizado en los esfuerzos para la consecución de la SAN y su integración en programas de protección social.

## 2.2.4 FACTORES QUE AFECTAN A LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA PANAMEÑA

Mientras que se reconoce el importante papel que la agricultura debe jugar, no sólo en el suministro sostenible de alimentos del país, sino también en la mejora de la situación socioeconómica de los productores, especialmente los más pequeños, pueden identificarse varios factores que limitan de manera importante dicho papel (EPYPSA, 2017):

- ▲ La estructura atomizada de los productores provoca que éstos presenten problemas de volumen de producción que les impiden alcanzar economías de escala;
- ▲ Tenencia precaria de la tierra: se estima que 26% de las explotaciones del país no posee título de propiedad, situación que se hace más crítica en las provincias de Bocas de Toro (52%), Darién (50%), Colón (43%), Coclé (36%) y Veraguas (33%). Esta situación dificulta realizar transacciones bancarias y otras actividades comerciales;
- ▲ Altos niveles de costos unitarios de producción por baja productividad y altos costos de producción con una mano de obra relativamente cara;
- ▲ Envejecimiento y baja capacidad gerencial y operativa de los productores agropecuarios: la

mayoría de los productores (63%) tienen más de 45 años y un 22% tiene 65 años o más;

- ▲ Una producción altamente estacional por dependencia del ciclo de lluvias;
- ▲ Altas pérdidas poscosecha, que pueden alcanzar un 30% de la producción: el proceso de transporte y comercialización constituye un importante cuello de botella para los pequeños y medianos productores, y la accesibilidad desde zonas interiores a los centros de acopio es en muchos casos baja por el mal estado de los caminos de producción;
- ▲ Bajos precios recibidos por los productores asociados a altos precios pagados por los insumos y servicios;
- ▲ Falta de capacidad y debilidad existente en la institucionalidad relacionada con la extensión agropecuaria: por ejemplo, se estima que alrededor del 90% de los productores no han recibido asistencia técnica a pesar de la existencia de un número considerable de técnicos en el servicio de extensión;

- ▲ Deficientes sistemas de información, tanto públicos como privados, en términos de mercados, precios, tecnologías, y otras informaciones útiles para la toma de decisiones.
- ▲ Programas de apoyo al sector productivo que priorizan la agricultura comercial y las infraestructuras, mientras que el apoyo al sector de la agricultura familiar y sus necesidades reciben una inversión sensiblemente menor y de alcance limitado, lo que condiciona en gran medida los impactos.

## 2.3 GARANTIZAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS

El acceso a los alimentos es uno de los pilares básicos de la SAN y el DHA. Sin acceso a los alimentos, no existe SAN, debido a que una falta de acceso conduce al hambre, la cual, en grado último, pone en riesgo la vida de quien la padece. El conocimiento y cuantificación de la población según su situación respecto a la SAN es un requisito indispensable para definir las Metas del presente Plan. Dicho conocimiento sirve además como línea de base para la medición de los avances y efectividad de la implementación del Plan y, por tanto, de las políticas públicas de SAN.

A su vez, la capacidad de acceso depende principalmente de los ingresos de los hogares, dado que, en la actualidad, el porcentaje de familias que cubren la totalidad de sus necesidades alimentarias a través de su propia producción o el intercambio con productores próximos es significativamente bajo. A pesar de que existe un reconocimiento generalizado sobre las dificultades que representa la medición

del hambre, se reconoce el umbral de la pobreza extrema como un indicador razonablemente bueno a la hora de determinar quién pasa hambre (FAO, FIDA, y PMA, 2017).

En las secciones siguientes se analizan los datos y hechos que documentan la capacidad de acceso a los alimentos de la población panameña. La capacidad de acceso se ha estimado considerando las siguientes dimensiones: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema (líneas de pobreza para Panamá); la distribución de la población de acuerdo al ingreso promedio por hogar (en deciles, cada uno de los cuales equivale a una décima parte de la población panameña, es decir, unas 400,000 personas); el costo de la canasta básica familiar (CBF); y los niveles de empleo. Con base en dicho análisis, se propone una hipótesis de la situación de inseguridad alimentaria desde la vía del acceso de distintos grupos poblacionales de Panamá en 2017.

### 2.3.1 INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA

En 2015, el Ministerio de Economía y Finanzas (Castillo y Moreno, 2015) estimó que 905,257 personas, lo que supone el 23% de la población, se encontraba en situación de pobreza absoluta, mientras que el 10.3% de la población se encontraba

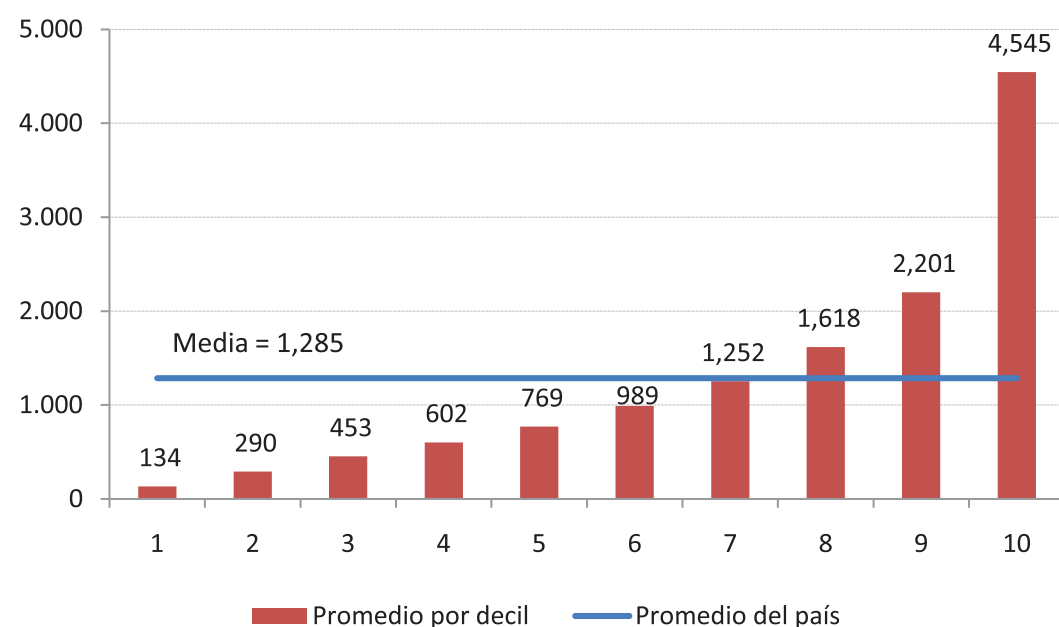
en situación de pobreza extrema. El criterio para clasificar un individuo en la categoría de pobreza o pobreza extrema fueron las líneas de pobreza, calculadas con la metodología propuesta por CEPAL y MEF (2011). Los umbrales para la pobreza extrema

en las áreas urbanas y rurales se establecieron, respectivamente, en B/.69.33 y B/.59.25 por persona y mes. Para la pobreza absoluta, los umbrales urbano y rural fueron establecidos en B/. 140.52 y B/. 105.26 por persona y mes.

### 2.3.2 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ACUERDO AL INGRESO PROMEDIO POR HOGAR

La Encuesta de Mercado Laboral de agosto de 2014 (Moreno, 2015) divide la población en deciles a partir del ingreso promedio mensual por hogar (ver figura 7).

Figura 7. Promedio del ingreso mensual de los hogares según deciles de población (en balboas).



Fuente: Moreno (2015).

Para hacer una comparación entre líneas de pobreza e ingresos familiares, se tomaron como referencias el ingreso per cápita y un hogar de referencia compuesto por 3.5 personas, como establece la metodología de las nuevas canastas básicas familiares de alimentos (Castillo et al., 2015). Tal y como se observa en la tabla 11, sólo a partir del cuarto decil, el ingreso por persona y mes supera el umbral de la línea de pobreza absoluta urbana (más exigente que la rural).

Tabla 11. Comparación por deciles entre ingreso per cápita, costo de la CBF y valores de las líneas de pobreza absoluta y extrema (balboas por mes y persona).

	Primer decil	Segundo decil	Tercer decil	Cuarto decil
Ingreso per cápita	38.24	82.71	129.46	172.13
Costo de la CBF en Panamá-San Miguelito				85.52
Costo de la CBF en el resto del país				78.26
Línea de pobreza absoluta urbana				140.52
Línea de pobreza absoluta rural				105.26
Línea de pobreza extrema urbana				69.33
Línea de pobreza extrema rural				59.25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Castillo et al. (2015) y Castillo y Moreno (2015).

### 2.3.3 SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA VÍA DEL ACCESO DE DISTINTOS GRUPOS POBLACIONALES DE PANAMÁ

Con base en el análisis desarrollado en el apartado anterior, se propone la siguiente hipótesis sobre la situación de inseguridad alimentaria desde la vía del acceso a los alimentos por parte de la población panameña:

<b>Grupo 1</b>	<b>400,000 personas</b>	<b>Ingreso promedio mensual per cápita: B/. 38.24</b>
----------------	-------------------------	---

Las cifras de ingresos promedio por hogar en el primer decil de la población, cuando se comparan con las líneas de pobreza y costo de la CBF, indican que unas 400,000 personas se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia, con unos ingresos de B/.38 por mes, los cuales no alcanzan a cubrir la mitad del costo de la CBF. Con base en esta evidencia, se plantea la hipótesis de que estas 400,000 personas no están en capacidad de protegerse contra el hambre y que, muy probablemente, la están padeciendo ocasionalmente o de manera permanente. Esta hipótesis se robustece ante los datos de subalimentación de FAO y la estimación de pobreza extrema del MEF.

9.5%. Dicha estimación refuerza la hipótesis de que unas 400,000 personas en Panamá se encuentran en situación de indefensión contra el hambre, por tanto, sin disfrute del Derecho Humano a la Alimentación. El dato también coincide con la estimación de la proporción de la pobreza extrema, que es del 10.3% para todo el país (409,467 personas).

La tabla 12 presenta la distribución geográfica de las personas en Panamá por debajo del umbral de pobreza extrema. De las 409,000 personas en situación de pobreza extrema, 164,000 (un 40%) se encuentran en las comarcas Ngäbe Buglé (134,321), Guna Yala (25,183) y Emberá (4,569).

La prevalencia de subalimentación para el trienio 2014-16 estimada por la FAO para Panamá es un

Tabla 12. Distribución territorial de la población en extrema pobreza (2015).

	Población 2015	Número de personas en pobreza extrema	Incidencia de pobreza extrema
Ngäbe Buglé	197,981	134,231	67.8
Guna Yala	42,395	25,183	59.4
Emberá	11,805	4,569	38.7
Bocas del Toro	156,478	36,146	23.1
Darién	54,366	11,254	20.7
Veraguas	244,415	43,750	17.9
Coclé	256,970	31,607	12.3
Chiriquí	451,236	39,709	8.8
Colón	276,746	12,177	4.4
Herrera	118,090	4,960	4.2
Panamá	2,069,772	66,233	3.2
Los Santos	95,150	2,379	2.5
Población Total	3,975,404	409,467	10.3
Población comarcas indígenas	252,181	163,892	65.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Castillo y Moreno (2015).

<b>Grupo 2</b>	<b>400,000 personas</b>	<b>Ingreso promedio mensual per cápita: B/. 82.71</b>
----------------	-------------------------	---

La población del segundo decil tiene ingresos promedio por persona de B/.82.71. Estas 400,000 personas estarían en situación de pobreza. No obstante, sus ingresos son ligeramente superiores a la línea de pobreza extrema urbana (B/. 69.33) y solo superan el costo per cápita por mes de la CBF en B/. 4.45.

<b>Grupo 3</b>	<b>400,000 personas</b>	<b>Ingreso promedio mensual per cápita: B/. 129.46</b>
----------------	-------------------------	--

Los ingresos mensuales promedio por persona de la población del tercer decil, de B/. 129,46, superan el costo de la CBF y sólo el valor de la línea de pobreza rural. Sin duda, una proporción de esta población habita en zonas urbanas y, por tanto, se encuentra en situación de pobreza. La capacidad de compra de alimentos de esta población muy probablemente está limitada a la adquisición, en cantidad y calidad, de productos con precios similares a los incluidos en la CBF.

Las 1.2 millones de personas arriba descritas, que pertenecen al nivel de ingresos de los grupos 1,2 y 3, ven disminuida aún más su capacidad para protegerse del hambre cuando sus empleos correspondan a la categoría de “informales”, subempleo visible y/o subempleo invisible.

<b>Grupo 4</b>	<b>1.6 millones de personas</b>	<b>Ingreso promedio mensual per cápita: B/. 172.13 a B/. 357.67</b>
----------------	---------------------------------	---

La población incluida entre el cuarto y el séptimo decil (1,6 millones) tienen ingresos que van desde B/.172 hasta B/. 357 por persona y mes. Estos cuatro deciles se encuentran por debajo de la mediana de ingreso de toda la población (B/. 367). Los individuos en estos deciles tienen ingresos por encima de la línea de pobreza (B/. 140.52) y disponen de ingresos que superan entre dos (en el caso del cuarto decil) y 4.6 veces (en el caso del séptimo) el costo de la CBF.

<b>Grupo 5</b>	<b>1,2 millones de personas</b>	<b>Ingreso promedio mensual per cápita: B/. 462.28 a B/. 1,298.48</b>
----------------	---------------------------------	---

La población comprendida en los deciles octavo al décimo tiene capacidad de acceso a la alimentación en todo momento y en cantidades suficientes para proveerse la dieta necesaria para tener una vida activa y saludable.

## 2.3.4 EMPLEO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Los ingresos derivados del empleo constituyen la principal vía para garantizar el acceso a los alimentos en los hogares de Panamá. A su vez, el nivel de formalidad del empleo y las prestaciones sociales derivadas de sus contribuciones (seguro de desempleo, por invalidez, jubilaciones, etc.) constituyen otro elemento fundamental para garantizar el acceso a los alimentos de una importante proporción de la población. En este

sentido, y por su relación directa con la seguridad alimentaria y nutricional, se hace necesario un análisis detenido de las características del empleo en Panamá.

Según la Encuesta de Mercado Laboral (EML) de 2015, la población de más de 15 años de edad a ese año ascendía a 2,846,612 personas, de las cuales el 64% son económicamente activas (ver tabla 13).

Tabla 13. Empleo en la República de Panamá (agosto de 2015).

Población por condición en la actividad económica	Número de Personas	% respecto a la PEA
Población de más de 15 años de edad	2,846,612	
Población económicamente activa (PEA)	1,826,111	
Población ocupada	1,733,851	94.9
Población empleada o asalariada	1,149,100	62.5
Ocupados plenos	1,111,175	60.8
Ocupados a tiempo parcial	434,999	23.8

Población por condición en la actividad económica	Número de Personas	% respecto a la PEA
Subempleo visible (insuficiencia horas)	43,048	2.4
Subempleo invisible (insuficiencia ingresos)	144,629	7.9
Población desocupada	92,260	5.1
Población no económicamente activa	1,020,501	
Inactivos puros	919,830	
Potencialmente activos	100,671	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Mercado Laboral 2015, INEC.

Si bien un 95% de la población económicamente activa (PEA) está ocupada, la información proporcionada por la EML de 2015 permite llegar a una serie de conclusiones que arrojan sombras sobre la capacidad de los salarios para cubrir las necesidades básicas de las familias en Panamá:

- ▲ La mediana del salario mensual (B/. 593.02) apenas supera el salario mínimo promedio vigente desde 2014 y establecido en B/. 513.76 mensuales. La mediana del salario mensual para agricultores y trabajadores agropecuarios se sitúa en B/. 319.2.
- ▲ Un 20% de la PEA recibe menos de B/. 400 mensuales, porcentaje que asciende al 81% en el caso de la población que trabaja en el sector agropecuario y al 73% en las actividades del hogar.

Los datos de la EML revelan la existencia de 144,629 personas que trabajan 40 o más horas y que reciben ingresos por debajo del salario mínimo. Además, se estimó que otras 43,048 personas trabajan menos de 40 horas semanales, pero desean trabajar más horas, están disponibles para hacerlo y buscaron esa oportunidad en la semana anterior a la EML (subempleo visible).

- ▲ La población que se ha clasificado como “inactivos puros” no afecta al Índice de desempleo, pero si es importante considerar para la situación de SAN y para las políticas de alimentación. Del total de la población mayores

de 15 años (2,846,612), 1.02 millones de personas se clasificaron como “no activas en mercado laboral” y, por tanto, como no desempleados. Sin embargo, constituyen una población numéricamente significativa, con necesidades que deben ser cubiertas por la población que trabaja, por los programas sociales del Estado o por una combinación de ambos.

- ▲ De 1,020,050 personas que no participan activamente en el mercado laboral, se consideran “inactivos puros” los que declararon, al momento de la EML, que “no estarían buscando trabajo en los seis meses siguientes”. La población incluida en esta categoría ascendió a 919,800 personas. De ellas, aproximadamente 278,000 corresponden al área rural (194,000 mujeres y 84,000 hombres).
- ▲ Del grupo de población clasificado como inactivos puros, 268,649 declararon como razón para no buscar trabajo la “educación”. Adicionalmente, 357,000 mujeres indicaron obligaciones familiares como la razón principal por la que no buscan trabajo. Substrayendo estas cantidades del total de “inactivos puros”, restan aun 283,649 personas. Si a ello se suman las 100,700 personas que indicaron que podrían estar buscando trabajo en los próximos seis meses, se estiman 384,000 panameños en edad laboral inactivos y, por tanto, sin ingresos propios para proveerse sus medios de vida. De ellos, unos 116,000 se encuentran en zonas rurales.

- ▲ Otra información relevante es la desproporción entre hombres y mujeres clasificados como “inactivos puros”. Mientras que el número total de hombres asciende a 277,765; el de mujeres es de 642,000. De esta cantidad de mujeres, 357,000 se clasifican como “inactivos puros” por declarar obligaciones del hogar como la razón para no

buscar trabajo. Ello es un factor que disminuye considerablemente el número base de la PEA y, por tanto, reduce el indicador de desempleo. Esta situación, debido al número de mujeres que involucra, requiere un análisis económico y de SAN más detallado.

## 2.4 GRUPOS DE POBLACIÓN DESFAVORECIDOS

Según el informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2015 (PNUD, 2015), Panamá ocupa un nivel de desarrollo humano alto, ubicándose en el lugar 60 del ranking mundial. Panamá es el sexto país con mejor Índice de Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe. Sin embargo, según el mismo informe, cuando se realiza el ajuste en este índice sobre la base de la desigualdad, Panamá pierde un 22.5% en el índice, debido a la mala distribución de los ingresos existentes.

El distintivo de la pobreza en Panamá es el elevado grado de desigualdad en la distribución de los ingresos mencionados. El alto nivel de crecimiento del PIB indica que Panamá no es un país pobre y que cuenta con los recursos necesarios para encaminarse hacia el desarrollo económico. Sin embargo, se observan diferencias importantes en la participación de los diferentes segmentos de la población de este crecimiento en los últimos años.

La disponibilidad de recursos existente en Panamá brinda condiciones para que se puedan disminuir los niveles de pobreza y pobreza extrema a la mitad de la tasa existente en la próxima década. Ahora bien, para eso se deberán adoptar medidas tendientes a capacitar y elevar la productividad de la población menos favorecida, enfocando las políticas en mejorar el acceso y calidad de la educación básica, secundaria y a nivel técnico. De esta forma se elevaría la productividad de los sectores menos favorecidos,

los cuales siguen siendo los pueblos indígenas y los pequeños agricultores familiares rurales que no pueden acceder al total de los alimentos que necesitan anualmente.

De las secciones anteriores se desprende la necesidad de atender a dos grupos poblaciones particularmente afectados por el problema de inseguridad alimentaria y nutricional. Por una parte, el sector rural, particularmente el de la agricultura familiar de pequeña escala. A las cifras ya mostradas en la sección 2.2.3, pueden añadirse las que recoge la FAO(2015):

- ▲ En la primera década del S. XXI, mientras que la tasa de pobreza urbana disminuyó en aproximadamente 20 puntos porcentuales, la correspondiente al ámbito rural lo hizo en la mitad.
- ▲ Por otra parte, el diferencial entre la tasa de pobreza de la población rural y la de los pequeños productores (estimada a partir de los trabajadores por cuenta propia en agricultura, silvicultura y pesca) se ha mantenido estable desde los años 90 del pasado siglo en aproximadamente 20 puntos porcentuales.

Por otra parte, en el caso de los pueblos indígenas, y como ya se ha mostrado en las secciones 2.1 y 2.3, las profundas disparidades sociales y económicas

existentes se reflejan en sensibles diferencias en la prevalencia de baja talla para la edad y las tasas de pobreza.

Tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y utilización biológica de los alimentos, los pueblos indígenas son la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional de Panamá. En las comarcas indígenas, la pobreza extrema supera el 56 % de la población. Estas personas no tienen la capacidad económica para cubrir sus requerimientos mínimos alimenticios, a pesar de que el país cuenta con alimentos suficientes para alimentar a todos los panameños. Las comarcas tampoco cuentan con sistemas productivos o una adecuada cobertura de programas de protección social que les permitan cubrir el déficit alimenticio.


Un tema adicional en el caso de los pueblos indígenas y de capital importancia para la seguridad alimentaria y nutricional es el desigual acceso al agua potable y estructuras adecuadas de saneamiento y servicios de salud. Según datos recopilados por el INEC (Tejada, 2015), en 2010, el 93% de la población disponía de acceso a agua potable y a los suministros protegidos y mejorados. A pesar de ello, los promedios nacionales esconden grandes diferencias entre provincias y comarcas indígenas: mientras que la cobertura de agua potable en Panamá y Los Santos asciende al 99% de la población, en las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé y Emberá sólo el 39% y el 28% de la población, respectivamente, tiene acceso.

La situación de las comarcas indígenas sigue siendo un tema complejo y pendiente de resolver. Tomando en cuenta los dos últimos censos, la cobertura de agua potable se incrementó en las tres comarcas: Guna Yala (de 67.7% a 77.8%), Ngäbe Buglé (de 29.9% a 38.6%) y Emberá (de 10.7% a 27.6%). No obstante, estas dos últimas comarcas aún presentaron índices de coberturas muy bajos, y ninguna contaba con instalaciones de acueductos públicos del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). En el caso particular de la comarca Ngäbe Buglé,

de sus 58 corregimientos, 37 tenían más del 50% de su población sin agua potable, mientras que en la Comarca Emberá, 3 de sus 5 corregimientos estaban en la misma situación.

En definitiva, tanto las dificultades de disponibilidad y acceso a alimentos, como la estabilidad y la utilización biológica de los pocos alimentos que poseen les sitúan en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que estos grupos deben ser priorizados y atendidos con urgencia.

**3. PLAN DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL  
DEL ESTADO PANAMEÑO PARA  
EL PERÍODO 2017-2021**



El análisis anterior sobre la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá ha permitido identificar las líneas generales que es necesario abordar para que todas y todos los panameños tengan acceso en todo momento a alimentos en calidad y cantidad suficientes para llevar una vida saludable. A continuación se presentan los principales objetivos del presente Plan; las estrategias a desarrollar en el periodo de implementación; los grupos que, por su situación de vulnerabilidad es necesario priorizar; y las principales acciones y metas a alcanzar durante el periodo de vigencia del mismo para garantizar el acceso y la disponibilidad de alimentos y mejorar el bienestar nutricional.

### 3.1 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y POBLACIÓN OBJETIVO

El **propósito** del Plan es promover la seguridad alimentaria y nutricional mediante la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones en materia de alimentación y nutrición que se desarrollan en el país para el disfrute del derecho a la alimentación de toda la población panameña.

Los principales **objetivos** del Plan se basan en los compromisos suscritos por el Gobierno de la República de Panamá con la seguridad alimentaria y nutricional:

- ▲ Crear las condiciones para que en el año 2025 Panamá presente una prevalencia de subalimentación menor del 5% (erradicación del hambre según FAO, 2015).
- ▲ Desarrollar acciones programáticas en el área del bienestar nutricional, acceso y disponibilidad y abastecimiento de alimentos para que en el año 2030 Panamá cumpla las metas incluidas en el Objetivo 2 de los ODS "Hambre Cero".
- ▲ Promover acciones específicas para garantizar mejores condiciones de seguridad alimentaria y nutricional en las comarcas indígenas de Panamá.

La **estrategia** en la que se sustenta el Plan para el logro de los objetivos y metas propuestas se basa en

el desarrollo de las políticas y programas definidos en el Plan de Gobierno Nacional. Para ello, el presente Plan propone una serie de acciones específicas a desarrollar en el periodo de vigencia del mismo.

Complementariamente, con el fin de facilitar la ejecución del Plan y garantizar un mayor impacto y sostenibilidad de los esfuerzos realizados, es necesario promover las siguientes iniciativas:

- ▲ Fortalecer la coordinación intersectorial a través de instancias de diálogo, intercambio de información, búsqueda de complementariedades para la implementación y monitoreo de los programas y sus logros.
- ▲ Mejorar la institucionalidad para la SAN mediante capacidades humanas y financieras fortalecidas en los organismos responsables y la promoción de marcos legales para su sostenibilidad.
- ▲ Desarrollar sistemas de información y análisis para precisar la situación de SAN, incluyendo los distintos aspectos de la malnutrición (tanto desnutrición como obesidad y sobrepeso) de distintos grupos poblacionales del país, enfatizando la situación de la mujer y las poblaciones indígenas.

- ▲ Fomentar el análisis y debate de los desafíos pendientes y emergentes de la SAN en el país, incluyendo actores de gobierno, sector privado, academia, medios de comunicación, sociedad civil y otras instituciones y actores vinculados a la SAN.

El Plan, por ser la alimentación un derecho humano universal, tiene por población objetivo toda la población panameña. Sin embargo, concentra sus

esfuerzos en los grupos de población en situación de inseguridad alimentaria y nutricional más grave, y cuyas condiciones de acceso a alimentos, servicios de salud, educación y oportunidades de desarrollo son significativamente más limitadas que el resto de la población panameña. La población que padece una mayor desigualdad coincide principalmente con la que vive en las comarcas indígenas y las áreas rurales, destacando las mujeres, personas de mayor edad y los niños y niñas.

### 3.2 METAS Y ACCIONES PARA EL BIENESTAR NUTRICIONAL

Meta al 2021: Reducir en cinco puntos porcentuales la baja talla para la edad, las deficiencias de micronutrientes (hierro y vitamina A) y el sobrepeso y obesidad en la República de Panamá.

El pilar de bienestar nutricional abarca los aspectos necesarios para que los alimentos permitan asegurar una vida saludable y el bienestar para los sectores poblacionales de todas las edades.

Actualmente, la data de indicadores relevantes para la SAN está incompleta y desactualizada. Existen escasas referencias a temas de importancia como las enfermedades transmitidas por alimentos y

los niveles de micronutrientes, como por ejemplo la vitamina A. El levantamiento de los datos con diferentes metodologías hace difícil la comparación de las mediciones realizadas en diferentes períodos. Bajo estas circunstancias, no fue posible realizar inferencias sobre las tendencias de los indicadores. No obstante, se identifican asuntos muy relevantes para el bienestar nutricional que requieren una respuesta programática urgente.

#### 3.2.1 BAJA TALLA PARA LA EDAD EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

Tras el análisis realizado en el punto 3.1.1., se observa que la baja talla para la edad en niños menores de cinco se mantiene alta y su disminución progresa de manera lenta. A esto se agrega la prevalencia nacional de anemia por deficiencia de hierro y, en las comarcas, la deficiencia de Vitamina A. El conjunto de síntomas podría ser resultado de una dieta nacional inadecuada. La validez de esta hipótesis se refuerza

con los datos de la Hoja de Balance de Alimentos, que muestra que la ingesta del 80% de las calorías diarias proviene de carbohidratos, azúcares y grasas.

No se tuvo acceso a estadísticas de enfermedades causadas por alimentos, ni de la posible relación entre enfermedades y este indicador con variables medidas regularmente como las diarreas y

gastrointestinales. Sobre éstas últimas, el Informe de Indicadores Básicos de Salud del MINSA de 2014 reportó 116,028 consultas por diarrea y gastroenteritis (3,063 por cada 100,000 habitantes).

No se tuvo acceso a estadísticas de enfermedades causadas por alimentos, ni de la posible relación

entre enfermedades y este indicador con variables medidas regularmente como las diarreas y gastrointestinales. Sobre éstas últimas, el Informe de Indicadores Básicos de Salud del MINSA de 2014 reportó 116,028 consultas por diarrea y gastroenteritis (3,063 por cada 100,000 habitantes).

### 3.2.2 CONTROL Y PREVENCIÓN DEL SOBREPESO Y OBESIDAD

---

Como ya se mencionó anteriormente, la obesidad y el sobrepeso muestran una tendencia creciente en Panamá. En 2014 alcanzaron una prevalencia en población adulta (+18 años) del 26.8 % y 62.2%, respectivamente (OMS,2014). Según los datos del MINSA, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de cinco años alcanzó el 7.6% y 3%, respectivamente. En escolares fue de 18.8% y 10.2%, respectivamente. Estos niveles tienen implicaciones de salud, de mala calidad de vida y de costo para el desarrollo económico arriba mencionadas.

El país requiere medidas de acción urgentes para el control y prevención del sobrepeso y la obesidad,

tanto en población adulta como a edades más tempranas. Las acciones involucran un amplio rango de implementación de normativas a nivel de políticas públicas tales como: fomentar la reducción gradual del consumo de grasas saturadas, azúcar, sal o sodio y grasas trans a través de los alimentos y las bebidas para prevenir una ingesta excesiva de calorías vacías por parte de la población; la implementación de instrumentos de regulación y de carácter voluntario, como las políticas de comercialización, publicidad y etiquetado frontal; e incentivos o desincentivos económicos para promover dietas saludables.

### 3.2.3 PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

---

Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) pueden constituir una estrategia social para mejorar la educación, salud, nutrición y la reducción de pobreza y, a su vez, ser una política pública eficaz para garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Por lo tanto, los PAE en Panamá podrían ser fortalecidos desde una perspectiva holística, como una estrategia para facilitar el acceso a alimentos saludables, fomento de hábitos de vida saludables y a la producción y mejora de la calidad de salud, elementos indispensables para romper el

ciclo malnutrición-hambre-pobreza en los territorios más afectados.

Los PAE además pueden servir de elemento dinamizador de la economía local y fomentar la participación multisectorial e interinstitucional cuando se incluyen, por ejemplo, componentes de compras directas a la producción local de alimentos. Así, a través de la planificación del menú, según las demandas nutricionales de los estudiantes, se favorece la adquisición de alimentos frescos (frutas

y vegetales) de productores locales de la agricultura familiar para garantizar la diversidad y el respeto a la cultura alimentaria. Esto permite convertir la alimentación escolar en un mercado accesible y estable para los agricultores familiares del entorno comunitario.

### 3.2.4 EDUCACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

---

La educación alimentaria y nutricional (EAN) es una intervención costo efectiva para reforzar buenas prácticas de alimentación y para instaurar hábitos alimentarios saludables en la población. Desde una mirada integral, la EAN involucra al entorno, el cual debe ser favorable a la nutrición, y no únicamente a la programación de exposiciones o entrega de material informativo. La EAN es un proceso complejo, que va desde la identificación de problemas, la formulación participativa, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) tienen por objeto servir de base para la formulación de políticas nacionales en materia de alimentación y nutrición, salud y agricultura, así como de programas de educación nutricional destinados a fomentar hábitos de alimentación y modos de vida sanos; y por

ofrecer al público general consejos sobre alimentos, grupos de alimentos y modelos alimentarios que proporcionan los nutrientes fundamentales con el propósito de fomentar la salud en general y prevenir enfermedades crónicas.

Panamá cuenta con las GABA para la población general. Sin embargo, se hace necesario un plan de implementación, seguimiento y evaluación de impacto sobre la adopción de prácticas alimentarias saludables. También habría que potenciar el conocimiento especializado sobre nutrición y la capacidad de emprender actividades de educación nutricional entre los trabajadores de primera línea, los trabajadores sociales, personal de extensión agrícola, docentes y profesionales sanitarios.

### 3.2.5 PROPUESTA DE ACCIONES ANUALES

---

El Departamento de Salud Nutricional del MINSA es el responsable más directo de los asuntos que conciernen al Bienestar Nutricional. La ejecución se realiza a través de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud. Adicionalmente a las acciones recogidas en la tabla 14, se sugiere incluir en la Agenda de Acción del Plan SANPA 2017-2021 lo siguiente:

- 1) Programa de adecuación y medición de los indicadores requeridos para monitorear el avance a las metas de los ODS en Panamá;
- 2) Conjuntamente con el MIDES y MEDUCA, establecimiento de las metas nacionales respecto al ODS 2.2. Poner fin a todas las formas de la malnutrición.



3) Revisión y asignación de presupuesto para las funciones de:

- a) Combate a la malnutrición;
- b) Alimentación complementaria;
- c) Seguimiento y reporte a las normas que rigen la inocuidad y calidad de los alimentos.
- d) Fortalecimiento del recurso humano.

Tabla 14. Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta de promoción de bienestar nutricional.

Año	Acciones
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineamiento de objetivos PEG con ODS en Bienestar Nutricional.</li> <li>• Seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Temprana Materno Infantil (PATMI).</li> <li>• Seguimiento a la ejecución del Programa de prevención y control de deficiencias por micronutrientes (suplementación de hierro, ácido fólico y Vitamina A).</li> <li>• Divulgación de la Alimentación Diaria Recomendada (ADR).</li> <li>• Desarrollo de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para menores de dos años.</li> <li>• Divulgación de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para toda la población.</li> <li>• Desarrollo de Decreto Ejecutivo para regular la oferta de alimentos, la publicidad, promoción y patrocinio en los kioscos y cafeterías de los centros educativos públicos y particulares.</li> <li>• Revisión de Normas del Programa de Salud Escolar y conformación de comisión intrainstitucional.</li> <li>• Actualización curricular escolar en Educación Nutricional y esquema de "Plato de alimentos" (Introducción de componentes en Educación Nutricional a Programa de Huertos Escolares).</li> <li>• Implementación de la alimentación escolar sostenible con vinculación a la compra directa de la agricultura familiar local (proyecto piloto en 4 escuelas).</li> <li>• Organización y planificación de MONINUT 2017.</li> <li>• Establecer coordinación efectiva a fin de garantizar la efectividad de presupuesto para seguridad alimentaria (CONEP).</li> <li>• Diseño y ejecución del Programa de divulgación del Plan SAN 2017-2021.</li> <li>• Elaboración de Protocolo de actuación para la coordinación intersectorial e interinstitucional de las líneas de acción del Plan SAN 2017-2021 (*)</li> <li>• Coordinación con las instituciones para la supervisión y evaluación de programas y proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional a fin de verificar la efectiva implementación del Plan SAN, mediante el uso del Sistema Nacional de Vigilancia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN).</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación e implementación de las Normas Técnicas de Micronutrientes.</li> <li>• Monitoreo del Estado Nutricional en Instalaciones de Salud, MONINUT, en ejecución.</li> <li>• Implementación de programa NutriVidas, nutrición basada en la comunidad (reducción baja talla para la edad).</li> <li>• Desarrollo de la primera investigación para medir la actividad física con el instrumento IPAQ.</li> <li>• Desarrollo de Protocolo de Investigación de Censo de Talla para 2018.</li> <li>• Implementación de las nuevas Guías Basadas en Alimentos para menores de dos años.</li> <li>• Seguimiento a la ejecución del Programa de alimentación complementaria y de suplementación de vitamina A, Hierro y Zinc.</li> <li>• Elaboración de protocolos de investigación y manuales para la realización de la Primera Encuesta Nacional de Salud a nivel nacional.</li> <li>• Monitoreo y evaluación de los resultados de la vinculación del Programa de Alimentación Escolar a las compras públicas a la agricultura familiar para ampliar la cobertura.</li> <li>• Asesoramiento en presentación de proyecto de ley de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.</li> <li>• Apoyo para la realización del Plan de Control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.</li> <li>• Fortalecimiento del Proyecto Nacional de Biofortificación "Agronutre Panamá" de IDIAP.</li> <li>• Desagregación de las metas generales del Plan por áreas y sectores.</li> <li>• Fortalecer la gestión de monitoreo de residuos tóxicos en alimentos.</li> </ul>

2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgación de los resultados del MONINUT.</li> <li>• Realización del Censo Nacional de Talla en escolares de primer grado.</li> <li>• Elaboración del documento "Guía de alimentación para Centro parvularios del país"</li> <li>• Propuesta de ley de Promoción y Publicidad de Alimentos No Saludables en niños.</li> <li>• Apoyo en la elaboración de Plan para la disminución del consumo de sodio en la población panameña.</li> <li>• Seguimiento y Monitoreo del Programa NutriVidas en poblaciones indígenas.</li> <li>• Realización de la Primera Encuesta Nacional de Salud.</li> <li>• Programa de alimentación complementaria y de suplementación de vitamina A, hierro y zinc en ejecución.</li> <li>• Ampliación de las áreas de cobertura, de acuerdo a la evaluación previa del modelo de implementación integral de la alimentación escolar sostenible. Modelo vinculado a las compras directas a la agricultura familiar local.</li> <li>• Medición de los indicadores requeridos para monitorear el avance a las metas de los ODS en Panamá.</li> <li>• Ampliación del Programas de Nutre Hogar en comarca Ngäbe Buglé.</li> <li>• Fomento de programas de Responsabilidad Social Empresarial para la mejora del bienestar nutricional.</li> <li>• Incorporación en los presupuestos de las agencias de gobierno partidas para el nombramiento de personal cualificado y especializado (CONEP).</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Plan para la disminución del consumo de sodio en la población panameña.</li> <li>• Monitoreo de los desórdenes por deficiencia de yodo en los distritos centinelas.</li> <li>• Programa de alimentación complementaria y de suplementación de vitamina A, hierro y zinc en ejecución.</li> <li>• Elaboración de campaña en medios masivos de prevención de la obesidad y factores de riesgo de las ECNT en niños y adolescentes.</li> <li>• Divulgación de guía de actividad física para Panamá según grupo de población.</li> <li>• Ampliación del modelo alimentación escolar sostenible con vinculación a la compra directa de la agricultura familiar local.</li> <li>• Medición de los indicadores requeridos para monitorear el avance a las metas de los ODS en Panamá.</li> <li>• Monitoreo y análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud.</li> <li>• Publicación de reporte sobre la SAN en base a los resultados de la Encuesta Nacional de Salud.</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación de la disminución en 5% de la prevalencia nacional de la baja talla para la edad en niños de 6 a 59 meses (TE).</li> <li>• Verificación de la disminución en 5% de la prevalencia nacional de la baja talla para la edad en niños de edad escolar de primer ingreso. Punto de partida (Censo 2014) (TE).</li> <li>• Comprobación del mantenimiento por debajo del 1% de la prevalencia nacional de emaciación (peso/talla) en niños menores de cinco años, especialmente en zonas rurales e indígenas, áreas de mayor vulnerabilidad social y económica en el país.</li> <li>• Seguimiento en áreas indígenas comarcales, a los programas de suplementación en mega dosis de Vitamina A, para la mujer puérpera y niños a partir del sexto mes de edad.</li> <li>• Comprobación de la disminución en 7% de la prevalencia nacional de anemia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3 METAS Y ACCIONES PARA EL ABASTECIMIENTO Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Meta al 2021: mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria nutricional con la aplicación de un enfoque de desarrollo rural territorial, para integrar de forma coherente el sector agropecuario con el resto de sectores de la economía y la sociedad como la mejor vía para lograr incrementar la equidad y la inclusión

#### 3.3.1 ROL ESTRATÉGICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

La producción agropecuaria se presenta como la opción más rápida y efectiva para consolidar la SAN de cerca de 900,000 personas que, en distinto grado de intensidad, obtienen sus medios de vida de la producción agropecuaria.

Un análisis preliminar de los datos disponibles apunta a que las áreas con adecuada infraestructura de transporte y comunicación se asocian con un mayor número de productores cuyo sustento depende completamente de la producción agropecuaria y una menor incidencia de pobreza extrema. Por el contrario, los que cuentan con menos infraestructura de transporte participan poco en el mercado de alimentos y presentan alta incidencia de pobreza extrema.

Los datos disponibles también sugieren categorías de productores de relevancia principal para el

autoconsumo, por ejemplo, los que producen en unidades menores de 0.1 hectáreas y cuyo número asciende a unos 88,000. También emergen indicios de posibles características comunes en grupos de productores que podrían deberse al tamaño de sus explotaciones y, por esa vía, a tecnologías y rubros de producción.

Las inferencias preliminares e hipótesis arriba mencionadas requieren de análisis más profundos y basados en una data más amplia y de mejor calidad, de gran importancia para la efectividad y el éxito de las políticas contra el hambre y la pobreza en Panamá. Por tanto, se sugieren como base para establecer una agenda de trabajo entre cuatro actores claves en la responsabilidad de actuar para garantizar disponibilidad y estabilidad del suministro de alimentos en el país: MIDES, MIDA, MEF e INEC.

#### 3.3.2 RELEVANCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA MEJORA DE LA SAN

El volumen físico de la producción primaria de alimentos que se genera dentro de las fronteras de Panamá resulta del trabajo de 254,876 productores en el sector agropecuario<sup>16</sup>. El Censo Agropecuario del 2011 estimó que existían en el país 245,105 productores agropecuarios que operaban 248,560 explotaciones en una superficie total de 2,698,841 hectáreas.

Los productores y trabajadores agropecuarios son particularmente relevantes en los esfuerzos para garantizar la SAN en Panamá, en primer lugar, por su rol como agentes económicos generadores de la producción alimentaria, trabajo e ingreso, con potencial de disminuir la pobreza y el hambre en zonas de mayor vulnerabilidad. En segundo lugar, representan una parte importante de la población nacional. Si se tiene en cuenta que representan a jefes y jefas de hogar, sería una población de 900,000 personas, un 22% del total nacional en 2015. En

tercer lugar, el desarrollo del sector agropecuario es la opción más efectiva y rápida para intervenir en las áreas con mayor prevalencia de la pobreza y hambre del país. En la implementación de dichas intervenciones, los productores son los actores claves para hacer realidad ese potencial.

Por tanto, es indispensable un conocimiento a fondo de las características, ocupación territorial y participación en el mercado de los productores para la planificación estratégica del crecimiento del sector con un enfoque de SAN y de Inclusión Social. El mejoramiento de la eficacia en los programas que se desarrollan en el sector demanda conocer: quiénes son esos productores y trabajadores; dónde están; qué y cómo producen; cuál es el destino de la producción; y cuál es la situación de inseguridad alimentaria de ellos y sus familias.

#### 3.3.3 PROPUESTA DE ACCIONES ANUALES

Se sugiere dar prioridad a los siguientes temas para la agenda relativa a los pilares de disponibilidad y estabilidad del suministro de alimentos:

- ▲ Conocimiento detallado de la cantidad del consumo de alimentos, según origen territorial y tipo de productor;
- ▲ Estimación y proyección a mediano plazo de los volúmenes anuales de suministro de alimentos para Panamá y estrategia de abastecimiento;

- ▲ Plan nacional de mejoramiento de la productividad en el sector agropecuario, con metas diferenciadas para los grupos de productores, según su tipología y territorios con altos índices de pobreza;
- ▲ Reasignación de las proyecciones de inversión del Plan Estratégico del Gobierno 2014-2019, para aumentar la inversión en infraestructura de transporte.

<sup>16</sup> MEF. 2015. Informe de Mercado Laboral. Panamá.

Tabla 15. Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el suministro sostenible de alimentos.

Año	Acciones
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración del Plan Estratégico del Sector Agropecuario para el período 2017-2021.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redireccionamiento de los recursos disponibles hacia programas de fomento productivo en rubros más demandados de la canasta básica.</li> <li>Reforzamiento de los sistemas de incentivos a los productores agropecuarios.</li> <li>Diseño de un plan de atención a la agricultura familiar para fomentar políticas diferenciadas.</li> <li>Aumento del número de programas y proyectos con componentes de asistencia técnica y capacitación, insumos y tecnología para aumentar la producción de agricultores familiares y mejorar su seguridad alimentaria y nutricional, así como readecuar programas en ejecución con la ley 24 y 25, que brinden oportunidades igualitarias a este sector poblacional.</li> <li>Dotar de una mayor capacidad de ejecución y respuesta a las instituciones del Sector Público Agropecuario Panameño (SPAP), lo que implica revisar y ordenar el marco legal que lo sustenta y mejorar la articulación sectorial para una mejor coordinación y sinergia entre sus componentes (MIDA, IDIAP, IMA, BDA, ISA, INA) que favorezcan las demandas de los productores agropecuarios, en especial al agricultor familiar.</li> <li>Diseño de un plan de producción agropecuaria enfocado en las comarcas indígenas.</li> <li>Elaboración de un mapa de proyectos de producción para el suministro nacional de alimentos para comprobar si hay duplicidades e identificar aquellas áreas donde no llegan los programas públicos y privados adecuadamente.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación del Plan de atención a la agricultura familiar para fomentar políticas diferenciadas.</li> <li>Impulso de la investigación y desarrollo para el fomento de la productividad y mejoramiento de la calidad.</li> <li>Diseño de un plan nacional de semillas de calidad.</li> <li>Ampliación del Proyecto desarrollo comunitario sostenible de MIAMBIENTE.</li> <li>Diseño y aprobación de protocolo para la protección de semillas nativas en comarcas indígenas.</li> <li>Impulso de granjas sostenibles, huertos escolares y periurbanos, en comarcas indígenas y otras zonas de concentración de grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>Fortalecimiento de granjas didácticas en apoyo a comarcas indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>Implementación del plan Nacional de Cambio Climático para el sector agropecuario.</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de las infraestructuras rurales, particularmente caminos productivos, centros de acopio, cosecha de agua y sistemas de riego.</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de la competitividad y la productividad del sector primario y sus cadenas de valor con el fin de mejorar el nivel socioeconómico de los pequeños y medianos productores, contribuyendo a abastecer la canasta básica a precios y calidades adecuadas y mejorar la seguridad alimentaria.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4 METAS Y ACCIONES PARA EL ACCESO A LOS ALIMENTOS

Meta al 2021: Reducir el índice de subalimentación nacional a menos del 5% (meta de segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible) y Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y erradicación del Hambre 2025 CELAC.

#### 3.4.1 PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mejorar la capacidad de acceso a los alimentos de las personas con mayores dificultades para garantizárselos, al menos inicialmente, por ellos mismos implica una gama de acciones de política pública que involucran a diferentes sectores y Ministerios. El presente Plan propone áreas de trabajo hasta el año 2020 que, en principio, deben

estar lideradas por el MIDES y la SENAPAN, pero que necesitan de la colaboración activa de MEDUCA, MIDA y el Ministerio del Trabajo.

Los principales asuntos de políticas que debe abordarse de forma urgente para alcanzar las metas propuestas se detallan a continuación:

##### 3.4.1.1 POBLACIÓN QUE VIVE EN POBREZA EXTREMA Y SUFRE O PUEDE SUFRIR ALTO RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Los ingresos monetarios de al menos 400,000 panameñas y panameños (aproximadamente el 10% de la población) no llegan a cubrir la mitad del costo calórico de la canasta básica familiar por mes. De ellas, poco más del 50% viven en las comarcas indígenas y las Provincias de Bocas del Toro y Darién. Este grupo de personas sufre pobreza extrema, no parecen estar en capacidad de protegerse contra el hambre y, muy probablemente, la están padeciendo de forma ocasional o permanente.

grupo poblacional. En la mayoría de los casos son personas que deberían participar de instrumentos de protección no contributiva (programas de transferencias, ayuda alimentaria, bonos para ancianos, personas incapacitadas etc.). De igual forma, parte de los componentes de este grupo son personas en situación de pobreza extrema, a pesar de contar con empleo, y en su mayoría viven en el medio rural, por lo que adicionalmente necesitaran de políticas para mejorar las condiciones laborales y garantía de salario mínimo rural.

El Plan propone priorizar una serie de políticas para, en primer lugar, proteger a estas personas del hambre. Para ello deben desarrollarse instrumentos específicos para que el sistema de protección social del país llegue de forma permanente y adecuada a todos los que forman parte de este

Los componentes y estimaciones de inversiones deberían incluir una estimación de inversiones en transferencia para déficit alimentario (TDA) para las comarcas Indígenas, Bocas del Toro y Darién (ver sección 3.5.1).

### 3.4.1.2 POBLACIÓN POBRE EN RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Este grupo lo componen aproximadamente otros 400,000 panameños que apenas llegan a cubrir con sus ingresos mensuales el costo de la canasta básica per cápita, y en su mayor parte viven en condiciones de pobreza en el medio rural. Las condiciones de empleo se caracterizan por ser de carácter informal o subempleos. Esta situación determina que son personas que presentan un continuo riesgo de padecer situaciones de hambre y con alta probabilidad de acceder a dietas poco diversificadas y saludables.

Las medidas de política necesarias pasan por vincular las de protección social a las productivas, incluyendo

instrumentos para garantizar condiciones de empleo adecuadas. El fortalecimiento de los programas productivos de pequeños y medianos productores, articulados con los programas de protección social, favorecerá la diversidad de ingresos familiares, la salida progresiva de la pobreza y la mayor eficiencia de los esfuerzos públicos. Las políticas e instrumentos necesarios para impulsar éstos programas productivos en el medio rural se describen con mayor detalle en el Capítulo de Disponibilidad de Alimentos del Plan.

### 3.4.2 MEJOR INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

Resulta evidente que es necesario seguir fortaleciendo los sistemas de medición que permitan diseñar e implementar mejores políticas públicas para llegar a los grupos más vulnerables y utilizando los recursos de forma eficiente. En este sentido, se recomienda de manera especial la medición de la "Inseguridad Alimentaria" a nivel de hogar mediante la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES por su sigla en inglés), indicador que a su vez es uno de los considerados para monitorear los progresos del Objetivo 2 de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Se enfatiza, asimismo, la necesidad de adecuar los sistemas de información para la SAN (entre ellos el Sistema de Vigilancia para la SAN de la SENAPAN), lo cual abre la oportunidad para un programa de colaboración entre MIDES e INEC, con base en sus especializadas capacidades técnicas, para monitoreo de SAN en el país. El resultado esperado es información útil para la alineación de objetivos, reasignación de recursos de inversión y formulación de políticas y programas (en este caso con especial énfasis en el fortalecimiento de la identificación y seguimiento de los participantes en los programas de protección social).

### 3.4.3 PROPUESTA DE ACCIONES ANUALES

Tabla 16. Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el acceso a alimentos.

Año	Acciones
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alineamiento de objetivos del Programa estratégico del Gobierno con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el pilar de acceso a los alimentos.</li> <li>Fortalecimiento de campañas de comunicación y divulgación en materia de educación alimentaria nutricional y acceso a alimentos, especialmente a través del programa de Televisión "Cuida tu Bolsillo" en SER TV, entre otros canales de comunicación.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de la medición de la inseguridad alimentaria mediante la aplicación de escalas de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES o ELCSA). Considerar su inclusión en la medición de pobreza multidimensional.</li> <li>Fortalecimiento de estrategia complementaria para comarcas y provincias con alta inseguridad alimentaria para cubrir déficit alimentario a través de programas de protección social e inclusión productiva.</li> <li>Desarrollo de Inventario nacional de la distribución geográfica de la inversión pública en materia de seguridad alimentaria.</li> <li>Fortalecimiento de campañas de comunicación y divulgación en materia de educación alimentaria y nutricional y acceso a alimentos, especialmente a través del programa de Televisión "Cuida tu Bolsillo" en SER TV, entre otros canales de comunicación.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación interinstitucional para la promoción de liderazgo comunitario que facilite acciones en la comunidad tales como: organización en los grupos, definir proyectos, detectar recursos locales, crear metas en el grupo, crear motivación en el grupo y compartir recursos y otros.</li> <li>Desarrollo de acciones orientadas al aprovechamiento de la producción de alimentos en la comunidad.</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de las escalas de experiencia de inseguridad alimentaria.</li> <li>Desarrollo de acciones orientadas al aprovechamiento de la producción de alimentos en la comunidad.</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificación del cumplimiento de la reducción de la prevalencia nacional de subalimentación a menos de 5% (meta de los ODS) y Plan SAN CELAC.</li> <li>Verificación del cumplimiento de la reducción de la pobreza extrema a menos del 40% en comarcas Indígenas y provincias con alta inseguridad alimentaria.</li> <li>Verificación del cumplimiento en comarcas indígenas y provincias con alta inseguridad alimentaria de la reducción de la brecha con el resto del país en indicadores de desnutrición y cobertura de servicios básicos (agua, saneamiento y salud).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.5 ESTRATEGIA COMPLEMENTARIA PARA LAS COMARCAS INDÍGENAS, BOCAS DEL TORO Y DARIÉN

Meta al 2021: Reducir la pobreza extrema en las comarcas indígenas a menos del 40%, y reducir la brecha con el resto del país en desnutrición y cobertura de servicios básicos a un tercio de puntos porcentuales

Las metas de los ODS no se alcanzarán sin la introducción de cambios en el enfoque actual de disminución del hambre y la pobreza en las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién. Para no dejar atrás esos territorios, sería conveniente considerarlos como “casos especiales”, establecer de manera específica las metas de ingresos, empleos permanentes y disminución de pobreza a los cuales se desea llegar en determinados plazos, así como estimar los presupuestos necesarios y reservar los recursos financieros para dicha inversión. Se recomienda que en los territorios considerados “casos

especiales” la Estrategia de Inversión, Crecimiento y Derrame se complemente con el enfoque de “doble vía”, incorporando dos componentes:

- ▲ Transferencias monetarias para cubrir el déficit alimentario.
- ▲ Inversión en infraestructura de caminos de producción, acceso a agua potable y saneamiento básico, electrificación y empleo agropecuario productivo.

#### 3.5.1 TRANSFERENCIAS PARA CUBRIR EL DÉFICIT ALIMENTARIO

Esta intervención tiene el objetivo de erradicar la pobreza extrema en el corto plazo (2017-2024). Con ello se cumple una obligación moral y se facilita a las personas que sufren hambre, en un plazo aceptable, la capacidad de iniciar una vida productiva y situar al país en la vía de alcanzar los ODS al 2030.

Una inversión social efectiva provee apoyo inicial a las personas en pobreza y desnutrición y contribuye a convertirlos en agentes productivos independientes de manera sostenible. El diseño y toma de decisiones

sobre el ajuste a los programas actuales requiere de datos de mejor calidad y más completos que los disponibles en la actualidad. Por tanto, las mediciones de la inseguridad alimentaria y de la pobreza para diseñar la estrategia de intervención que acelere los avances en las áreas más atrasadas es un asunto urgente en la agenda de la SAN. Las instituciones mejor preparadas para realizar las mediciones, por su autoridad y capacidad técnica, son MIDES, MEF y el INEC.

### 3.5.2 INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE CAMINOS DE PRODUCCIÓN, ELECTRIFICACIÓN Y EMPLEO AGROPECUARIO PRODUCTIVO

Los dos factores que con mayor intensidad reducen la pobreza son la inversión para reducción de la desigualdad y para el crecimiento económico. En las comarcas, Bocas del Toro y Darién, el mayor factor de desigualdad lo constituye la brecha de infraestructura de caminos y energía eléctrica. La inversión en este componente se dirigiría especialmente a las necesidades de caminos de producción agropecuaria y de carreteras que permitan mayor inversión privada y acceso al mercado.

La generación de trabajo es el complemento indispensable para que las inversiones en transferencias monetarias e infraestructura tengan como resultado la erradicación sostenible del

hambre y la pobreza. La producción agropecuaria es un actor estratégico para la generación de empleo y representa la opción más práctica y rápida para crear empleos productivos, que debe combinarse con la generación de empleo de calidad.

El aprovechamiento de esta fortaleza requiere paralelamente un alza considerable de la productividad en los territorios intervenidos. Un agresivo programa de mejoramiento de la productividad guiado por las metas de SAN es, por tanto, un asunto crítico en la discusión de realineamiento de los objetivos en el Programa Estratégico del Gobierno (PEG) 2015 y en los Programas del MIDA.

#### 3.5.3 ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN PARA ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA EN LAS COMARCAS, BOCAS DEL TORO Y DARIÉN

Para alcanzar la meta nacional de disminuir la subalimentación a menos del 5% en 2025, se estima necesaria una inversión del orden de los B/. 200 millones por año, focalizada en las comarcas indígenas y las provincias de Bocas del Toro y Darién. Esto equivale a un 0.38% del PIB nacional en 2015 y a un 0.9% del presupuesto nacional en 2017. Las

inversiones en infraestructura y empleo productivo representan requerimientos adicionales. La tabla 17 presenta la estimación del orden de magnitud de la TDA para las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién, bajo una hipotética estrategia de doble vía<sup>17</sup>.

Tabla 17. Estimación de inversiones para cubrir la Transferencia de Déficit Alimentario (TDA) a las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién<sup>18</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Proyecciones de población en provincias y comarcas priorizadas	463,025	474,549	486,371	498,391	510,606	523,250
Proyecciones de población en pobreza extrema en provincias y comarcas priorizadas <sup>(a)</sup>	211,382	212,107	212,902	213,728	214,567	215,513
Tasa de pobreza extrema (%) en provincias y comarcas priorizadas <sup>(b)</sup>	46	45	44	43	42	41
Proyecciones de inflación anual (%)		0.4	1.1	1.8	1.9	1.7
Inversión anual por persona en concepto de TDA (B/.) <sup>(c)</sup>	948	952	962	980	998	1,015
Inversión anual total en concepto de TDA a población focalizada en extrema pobreza en provincias y comarcas priorizadas (B/. millones)	200	202	205	209	214	219
Proyección del PIB anual (B/. millones) <sup>(d)</sup>	52,565	57,941	63,867	70,399	77,225	85,020
Presupuesto Nacional (B/. millones)	19,571	20,126	21,671			
Plan Quinquenal de Inversiones 2015-2019 (B/. millones)	3,792	3,916	3,861	3,850	4,068	
Contribuciones de la ACP al Estado (B/. millones) <sup>(d)</sup>	960	1,000	1,530	1,830	1,930	2,298
TDA como % del PIB	0.38	0.35	0.32	0.30	0.28	0.26
TDA como % del presupuesto nacional	1.0	1.0	0.9			
TDA como % de plan de inversión quinquenal	5.3	5.2	5.3	5.4	5.3	
TDA como % de las contribuciones de la ACP	20.9	20.2	13.4	11.4	11.1	9.5

Notas:

(a) Calculadas a partir de las tasas anuales de disminución del período 2012-15 para cada provincia o comarca indígena considerada.

(b) Promedio ponderado.

(c) Calculada a partir de la cuantía necesaria para superar el umbral de la pobreza extrema para las zonas rurales (B/. 59.25 por persona y mes) y considerando un coste de administración de la ejecución de las transferencias del 25%, el mismo costo establecido para la administración de los fondos entregados a las Municipalidades bajo la ley de Descentralización. Proyecciones anuales calculadas considerando proyecciones de inflación anual.

(d) Proyecciones para 2020 calculadas a partir de la tasa anual de variación para el período 2015-19.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC (proyecciones de población y tasas de pobreza 2012-2015), Contraloría General de la República (proyecciones de inflación), Gaceta Oficial (presupuesto nacional para 2015 y 2017), el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 (proyecciones 2015-19 del PIB anual, contribuciones de la ACP e inversiones del Plan Quinquenal) y Asamblea Nacional (proyecto de ley del Presupuesto Nacional para 2017).

17 La estimación se ha realizado utilizando los supuestos y premisas de FAO, FIDA y PMA (2017).

18 Las proyecciones estimadas mediante extrapolación lineal son metodológicamente rudimentarias e incompletas y el error de la estimación es desconocido. Se requieren estimaciones más rigurosas del ingreso y de las condiciones iniciales de las poblaciones objetivo, realizadas mediante encuestas representativas y con base en las Cuentas Nacionales. Las mismas deberán incluir análisis de sensibilidad entre otras consideraciones a tener en cuenta (requisitos). No obstante, el ejercicio es válido como exploración informada de la situación futura y revela la importancia de las proyecciones para, anticipadamente, conocer la localización territorial y las escalas futuras de incidencia de hambre y pobreza.

Tabla 18. Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién.

Año	Acciones
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de Plan de capacitación técnica laboral del recurso humano en las comarcas indígenas.</li> <li>Desarrollo de actividades de sensibilización en comunidades de comarca sobre seguridad alimentaria.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulso de un proyecto de agricultura orgánica en áreas indígenas.</li> <li>Seguimiento a un de plan de producción agropecuaria para la comarcas indígenas.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación de Plan de capacitación técnica laboral del recurso humano en las comarcas indígenas.</li> <li>Gestionar la construcción de caminos de producción en las comarcas indígenas.</li> <li>Fomento de producción y el consumo de alimentos saludables para las comarcas indígenas que contribuya a las necesidades nutricionales de las personas.</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la incorporación de nuevos rubros de producción agropecuaria para la comarca indígenas.</li> <li>Gestionar la instalación de nuevos silos de almacenamiento en comarcas indígenas.</li> <li>Gestionar la construcción de caminos de producción en las comarcas indígenas.</li> </ul>
2021 (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionar la instalación de nuevos silos de almacenamiento en comarcas indígenas</li> <li>Gestionar el incremento de caminos de producción en las comarcas indígenas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.



**ANEXOS**

**ANEXO 1**  
**PRINCIPALES POLÍTICAS Y PROGRAMAS NACIONALES**  
**VINCULADOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

PROGRAMA/ INSTITUCION RESPONSABLE	OBJETIVO / DESCRIPCIÓN	ACCIONES
PROYECTO PRODUCTIVIDAD RURAL -PRORURAL- 2007-2015 (MIDA)	Fomenta la participación de los productores rurales organizados de pequeña escala en alianzas productivas, contribuyendo a aumentar los ingresos y el empleo entre productores organizados de pequeña escala, asegurando el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar cadenas productivas.</li> <li>Manejo y conservación de recursos naturales.</li> <li>Apoyar las alianzas productivas.</li> <li>Fortalecer el Sistema de Áreas Protegidas Nacionales.</li> </ul>
PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES (MIDA)	Promueve la consolidación de las organizaciones de productores, apoyando iniciativas agropecuarias y no agropecuarias en el medio rural e indígena; asesorándolas en materia de organización y reglamentación; y con acciones de capacitación entre otras actividades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la consolidación de las organizaciones de productores.</li> <li>Asesorar en materia de organización y reglamentación interna a las organizaciones de productores.</li> <li>Capacitar y fortalecer las organizaciones.</li> </ul>
PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE LA MUJER RURAL (MIDA)	Fomenta la consolidación de las organizaciones de mujeres rurales, como medio para lograr su desarrollo y su efectiva integración al proceso productivo nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la consolidación de las organizaciones de productoras.</li> <li>Mejorar las condiciones de vida de la familia rural.</li> <li>Asesorar en materia de organización y reglamentación interna a las organizaciones de productores.</li> <li>Capacitar y fortalecer las organizaciones.</li> </ul>
PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE LA JUVENTUD RURAL (MIDA)	Promueve la consolidación de las organizaciones de jóvenes rurales, como medio para lograr su desarrollo personal y familiar y su efectiva integración al proceso productivo nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar actividades socio-culturales y de carácter productivo.</li> <li>Entregar apoyo, asesoría y capacitaciones encaminadas a la consolidación y el fortalecimiento de las organizaciones.</li> </ul>
MEJORAMIENTO HUERTAS AGROECOLÓGICAS FAMILIAS UNIDAS (MIDA)	Ayuda a emprender proyectos familiares de huertas agroecológicas, ya sea mediante transferencia de oportunidades o microcréditos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar apoyo a pequeños agricultores mediante semillas de granos básicos, hortalizas, frutales, plátano, gallinas ponedoras, banco de herramientas, sistemas de riego, núcleos de abejas, para el establecimiento sostenible de huertos caseros para contribuir a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.</li> </ul>
PROYECTO DE DESARROLLO PARTICIPATIVO Y MODERNIZACIÓN RURAL (PARTICIPA)	Desarrollo de micro proyectos pecuarios y agrícolas orientados a mejorar la productividad y avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria de las familias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar asistencia técnica continua en aspectos organizativos y de producción a las familias para certificar el buen manejo.</li> </ul>

PROGRAMA/ INSTITUCION RESPONSABLE	OBJETIVO / DESCRIPCIÓN	ACCIONES
BONOS FAMILIARES PARA LA COMPRA DE ALIMENTOS (SENAPAN)	Consiste en la transferencia condicionada de un bono para la compra de alimentos a familias en condiciones de extrema pobreza. Cada Libreta de bono está compuesta de veinte bonos por un valor de B/. 5 cada uno, para un total de B/. 100 que se entrega cada dos meses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, la educación, atención primaria en salud y la capacitación en producción agrícola de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza.</li> <li>Combatir la desnutrición en las áreas de pobreza y pobreza extrema de Panamá</li> </ul>
PROGRAMA DE SOLIDARIDAD ALIMENTARIA (MIDA - IMA)	Componente AGROCOMPITA, para impulsar la productividad agropecuaria nacional y garantizar la sostenibilidad del Programa de Solidaridad Alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar a la población, el acceso a los productos alimenticios de primera necesidad, mediante la venta a precio subsidiado.</li> </ul>
PROGRAMA DE FERIAS DEL PRODUCTOR (MIDA – IMA)	Apoyar a los productores agropecuarios en la autogestión comercial de sus productos, al tiempo que los consumidores se benefician con la compra de productos de buena calidad a precios asequibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar puntos de venta y dotar a las ferias existentes con nuevos y equipos.</li> <li>Desarrollar mini campañas promocionales, a fin de incentivar e incrementar el consumo de productos agrícolas nacionales.</li> <li>Realización de Mega Ferias del Productor.</li> </ul>
FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL POR MEDIO DEL AGROTURISMO (PROAGROTUR)	Mejorar la economía local y el empleo ligado al turismo rural y al mantenimiento de la producción agropecuaria, conservación de los bosques, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar asistencia técnica a los beneficiarios (capacitaciones, promoción y acompañamiento técnico) para una buena gestión empresarial y garantizar la sostenibilidad de los proyectos.</li> </ul>
PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN (MIDA - IMA)	Fortalecer el conocimiento de los productores, agroexportadores y agro negociadores a fin de mejorar sus estrategias de penetración y mantenimiento en los mercados para que puedan enfrentar con éxito los retos que representan la apertura hacia los mercados internacionales y los tratados de libre comercio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar y brindar asistencia técnica sobre manejo post-cosecha, normas de comercio al detalle, técnicas de venta e inocuidad, mercadeo y comercialización interna. Asesorar en gestión y acompañamiento en el mercadeo y comercialización.</li> <li>Realizar estudios para mejorar la competitividad de los productores nacionales en el mercado internacional.</li> <li>Servicio de Información para Agro negocios (SIPAN) y Servicio de Inteligencia de Mercados (SINM).</li> </ul>
PROMOCIÓN DEL AHORRO ESCOLAR Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN ESCUELAS DE COMUNIDADES MARGINADAS DE PANAMÁ. (MIDA - CAJA DE AHORROS)	Mejorar la alimentación de las y los estudiantes de las escuelas primarias mediante la promoción de huertos escolares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar asistencia técnica, entrega de insumos y sistemas de riego, seguimiento y evaluación de los huertos escolares participantes en el programa.</li> </ul>



PROGRAMA/ INSTITUCION RESPONSABLE	OBJETIVO / DESCRIPCIÓN	ACCIONES
PROYECTO DE DESARROLLO DE CULTIVOS EN COMUNIDADES RURALES E INDÍGENAS	Fomentar el desarrollo económico de familias de las áreas rurales e indígenas Con cultivos de mayor impacto y garantizar la sostenibilidad de los proyectos emprendidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el desarrollo de Cooperativas Agropecuarias para rubros con mayores posibilidades de comercialización (café, plátano, etc.)</li> </ul>
ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LAS COMARCAS INDÍGENAS NGÄBE BUGLÉ Y GUNA YALA	Impulsar la adopción de nuevas técnicas productivas en las comarcas indígenas para mejorar la producción agrícola y la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar asistencia técnica y capacitaciones en nutrición, gestión comercial, investigación agrícola y otros servicios relacionados.</li> </ul>
PROGRAMA DE AGROEXPORTACIÓN (MIDA - IMA)	Diversificar y ampliar la producción, buscando la sostenibilidad competitiva de la actividad, adaptándose a las exigencias y demandas de los mercados potenciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer capacitación, asesoría, acompañamiento, investigación y el suministro de información a los productores, agroexportadores y agro negociadores para elevar la competitividad.</li> </ul>
SEGURO AGRÍCOLA (ISA)	Cobertura de los cultivos en zonas asegurables establecidas, basándose en los costos directos de producción ante los riesgos que puedan afectarlos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la producción de diferentes rubros, desde la siembra o germinación hasta el término de cosecha, ante los riesgos de la naturaleza que puedan afectarlos.</li> </ul>
SEGURO GANADERO (INSTITUTO DE SEGURIDADAGROPECUARIA - ISA)	Póliza de seguro ganadero, para proteger la inversión en semovientes, garantizando la recuperación económica de la inversión, debido a pérdidas incontrolables causadas por la naturaleza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la recuperación económica de la inversión, debido a pérdidas incontrolables causadas por la naturaleza.</li> </ul>
REDES TERRITORIALES (MIDES)	Conjunto articulado y organizado de redes sociales para mejorar el nivel de vida de comunidades pobres en un determinado espacio geográfico. En la actualidad se cuenta con 185 Redes Territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar el desarrollo sostenible mediante la implementación de procesos organizativos y de participación ciudadana.</li> <li>Capacitar a los líderes/as comunitarios para que sean los sujetos activos de su propio desarrollo.</li> <li>Fomentar la autogestión tendiente a mejorar los niveles de vida de las comunidades.</li> <li>Impulsar y fortalecer el capital social a través de la participación de la comunidad en los programas, proyectos y acciones de desarrollo social.</li> </ul>
PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES(MIDES)	Insertar a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, en la dinámica del desarrollo nacional, garantizando los servicios de salud y educación. El programa consta de transferencias monetarias condicionadas, oferta de servicios, acompañamiento familiar e infraestructura territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover aprendizajes técnicos para el desarrollo de actividades que permiten mejorar su entorno y calidad de vida.</li> <li>Inversión en infraestructura territorial que se requiere para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural, caminos y vías de acceso en las áreas de indígenas y rurales.</li> </ul>

PROGRAMA/ INSTITUCION RESPONSABLE	OBJETIVO / DESCRIPCIÓN	ACCIONES
PROGRAMA ESPECIAL DE TRANSFERENCIA ECONÓMICA A LOS ADULTOS MAYORES (MIDES)	Programa de transferencias monetarias para mayores de 70 años en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencias monetarias que consisten en la entrega de B/. 120 mensuales a las personas adultas mayores de 70 años o más sin pensión.</li> </ul>
PROGRAMA PADRINO EMPRESARIO (MIDES)	Minimizar la vulnerabilidad de los adolescentes expuestos a situaciones de riesgo social, a fin de que puedan continuar sus estudios y mejorar su calidad de vida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar para la inserción laboral de jóvenes en situación de riesgo social en una empresa patrocinadora.</li> </ul>
PROGRAMA ÁNGEL GUARDIÁN (MIDES)	Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad severa en condición de dependencia y extrema pobreza. Para ser beneficiaria, la persona debe cumplir unas corresponsabilidades, como asistir regularmente a los servicios de salud para revisiones periódicas, o acceder a los servicios del sistema educativo si se trata de niño o niña con discapacidad severa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entregar de un apoyo económico de B/. 80 mensuales a personas con discapacidad, dependencia y extrema pobreza para tener acceso a sus necesidades básicas, de alimentación, medicamentos y acceso a los servicios.</li> </ul>
PROGRAMA POR UNA ESPERANZA (MIDES)	Contribuir a crear mecanismos de protección e inserción de adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social a través de la promoción de valores y cambios de conducta positivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar acciones integrales, interinstitucionales y participativas que eviten conductas marginales o delictivas de los jóvenes (actividades culturales, deportivas, labores sociales, seminarios y talleres de prevención y sensibilización).</li> </ul>
FORTIFICACIÓN ARROZ COMPITA (SENAPAN)	Mejorar la situación nutricional de personas con deficiencias de micronutrientes, ácido fólico, hierro, vitamina B y zinc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidiar arroz enriquecido, especialmente para favorecer el acceso a grupos de población con deficiencias nutricionales.</li> </ul>
NUTRIVIDAS / AIN-C (MINSA)	Contribuir a reducir la prevalencia de baja talla para la edad, anemia y sobrepeso y obesidad en niños menores de 2 años y mujeres embarazadas de las comarcas indígenas de Guna Yala, Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé a través del fomento de buenas prácticas y cambio de hábitos de alimentación y cuidado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la comunicación interpersonal.</li> <li>Promover la participación comunitaria y rendición de cuentas.</li> <li>Incluye módulos de auto instrucción sobre alimentación y Nutrición del Menor de dos Años (antropometría, comunicación en salud y alimentación, cuidados de alimentación, lactancia materna exclusiva, etc.).</li> </ul>

PROGRAMA/ INSTITUCION RESPONSABLE	OBJETIVO / DESCRIPCIÓN	ACCIONES
PATRONATO DE NUTRICIÓN (VINCULADO A SENAPAN)	Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en los hogares mediante el acceso a los alimentos, a través de la producción y desarrollar actividades productivas con rubros que generen ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar en Las Granjas para el desarrollo y producción de rubros con potencial de comercialización y manejo administrativo y gerencial para la sostenibilidad del proyecto.</li> <li>• Capacitar sobre buena alimentación e higiene.</li> <li>• Realizar evaluaciones antropométricas y socioeconómicas para valorar los avances.</li> </ul>
NUTREHOGAR (VINCULADO A SENAPAN)	Desarrolla programas de salud, nutrición, estimulación a la producción de alimentos, agua, saneamiento y preservación del medio ambiente, además de disponer de instalaciones de atención a niños y niñas con desnutrición y de ayuda a las familias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministrar alimentación complementaria y mejorada y almuerzos balanceados a niños y niñas.</li> <li>• Realizar controles de salud y de peso-talla a los beneficiarios.</li> <li>• Realizar terapias a niños y niñas que son tratados por desnutrición severa hasta que logran su completa recuperación.</li> </ul>
FUNDACIÓN PRO NIÑOS DEL DARIÉN (SENAPAN)	Disminuir la desnutrición de los niños y niñas de Darién y mejorar la calidad de vida de las familias, a través de alimentación balanceada, atención preventiva en salud, atenciones médicas especializadas y orientación familiar, así como el fomento de la producción de alimentos en granjas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar y capacitar a madres y padres en temas como preparación de alimentos; dieta balanceada; purificación del Agua; y lactancia materna.</li> <li>• Capacitar a las comunidades para crear huertos escolares y establecer granjas comunitarias y manejo de especies menores.</li> </ul>
PROYECTO COSECHA DE AGUA (MINISTERIO DEL AMBIENTE)	Mejorar, a través del acceso al agua, las condiciones de salud e higiene de los habitantes de diversas comunidades, mostrando especial interés en los niños y niñas que allí habitan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechamiento eficiente de la precipitación pluvial (agua de lluvia) en comunidades de difícil acceso.</li> </ul>
PROGRAMA DE ALIMENTACION TEMPRANA MATERNO INFANTIL Y MICRONUTRIENTES (MINSa)	Contribuir a mejorar la salud de las personas, a través de la educación, prevención, atención, vigilancia e investigación alimentaria y nutricional, en el marco de las normas de nutrición, para garantizar el óptimo estado nutricional a la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entregar complementación alimentaria y suplementación con micronutrientes, para los grupos vulnerables en las áreas marginales, urbanas y rurales.</li> </ul>
BIOCOMUNIDAD (Despacho Primera Dama DPD)	Establecer un esfuerzo articulado de todas las instituciones gubernamentales para la implementación de programas que ayuden a erradicar la pobreza y la pobreza extrema, con la participación del sector privado, ONGs, gobiernos amigos y el sector académico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el Plan de Gobierno, el alcance de los Objetivos del Milenio, los ODS de las Naciones Unidas y a mejorar el Índice de Progreso Social.</li> <li>• Aplicar la Metodología de Evaluación Rural Participativa (ERP)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de EPYPSA (2017).

## ANEXO 2 BIBLIOGRAFÍA

Castillo, Y., Diéguez, J., Moreno, O., Guerra, J., Lombardo, T., y Pérez, E. 2015. Metodología de las nuevas canastas básicas familiares de alimentos. Panamá: MEF. Disponible en: <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Informe%20metodologico%20de%20las%20nuevas%20CBFA%20-%202015.pdf>

Castillo, Y., y Moreno, O. 2015. Encuesta de Mercado Laboral marzo 2015: actualización de líneas de pobreza. Panamá: MEF.

CEPAL. 2015. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 (disponible en: <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100> Obtenido 8 de septiembre de 2017).

CEPAL; MEF. 2011. Propuesta de una nueva línea de pobreza para Panamá. CEPAL. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3845/1/S1100926\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3845/1/S1100926_es.pdf)

EPYPSA. 2017. Estudio conjunto entre FAO y JICA sobre el desarrollo de los territorios rurales en Centroamérica y la República Dominicana – Informe intermedio, Panamá.

FAO. 2015. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y República Dominicana 2014. Panamá. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i4349s.pdf>

FAO, FIDA, y PMA. 2015. The state of food insecurity in the world 2015. Roma: FAO (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>)

FAO, FIDA, y PMA. 2017. Objetivo hambre cero: el papel decisivo de las inversiones en la protección social y la agricultura. Roma: FAO. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4951s.pdf>)

Gobierno de la República de Panamá. 2014. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. (Disponible en: <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>)

INEC. 2017. Estadísticas del trabajo: encuesta de mercado laboral, marzo 2017. (Disponible en: [https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=38&ID\\_PUBLICACION=751&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=5](https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&ID_PUBLICACION=751&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5))

INEC, y Banco Mundial. 2008. Encuesta de niveles de vida 2008 (Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/Aplicaciones/ENV2008/intro.html>, consulta el 7 de septiembre de 2016).

MEF.2015. Actualización de las líneas de pobreza, Encuesta de Mercado Laboral. Panamá.

MINSa. 1999a. Encuesta nacional de vitamina A y anemia nutricional. Panamá.

MINSa. 1999b. Encuesta nacional de bocio y anemia en escolares. Panamá.

MINSA. 2005. Evaluación del programa de suplementación en instalaciones de salud. Panamá.

MINSA. 2014. Monitoreo del estado nutricional en las instalaciones de salud. Panamá.

MINSA, y INCAP. 1994. Encuesta nacional de consumo de alimentos 1992. Panamá.

Moreno, O. 2015. Encuesta de mercado laboral agosto 2014: distribución del ingreso de los hogares. Panamá: MEF.

OCDE, y FAO. 2015. OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024. París: OECD Publishing (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>)

PNUD. 2015. Informe sobre desarrollo humano 2015: trabajo al servicio del desarrollo humano. Nueva York. (Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report\\_overview\\_-\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf))

Tejada, L. 2015. Desigualdades en el acceso y uso del agua potable en Panamá. Panamá: MEF.

World Watch Institute. 2012. 2007-2008 Food Crisis: Causes, Responses, and Lessons Learned. Nourishing the planet. Disponible en: <http://blogs.worldwatch.org/nourishingtheplanet/2007-2008-food-crisis-causes-responses-and-lessons-learned/>, Consulta el 8 de septiembre de 2016).

Con la colaboración de



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

