

# Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016

## Analysis of the Panamanian Rice Sector: 1999-2016

Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero

Universidad de Panamá, Panamá

enriqueasg@hotmail.com / enrique.sanchezg@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-9452-8177>

DOI: <http://doi.org/10.45359/prne.18-35.3>

Recibido: 25/05/2020 ● Aceptado: 02/06/2020 ● Publicado: 30/06/2020

### Resumen

La producción de arroz comercial es indispensable para garantizar la seguridad alimentaria de la población, ya que el 93% de la población panameña consume, en promedio, 158 g de arroz blanco por día, lo que define al arroz como el producto base de su alimentación. En 2004, Panamá pierde la autosuficiencia en arroz y, según el análisis de los años posteriores (2004-2016), no existe evidencia de una reacción a través de una política coherente para recuperarla. Este trabajo describe el sector arrocero de 1999 al 2016, con el objetivo de conocer las limitantes para reaccionar mediante una política sectorial.

**Palabras clave:** Producción de arroz, política agrícola, seguridad alimentaria.

### Abstract

Commercial rice production is an essential element in guaranteeing food security for Panamanians, 93% of whom consume an average of 158 g of rice per day, which makes rice the most important product in their nutrition. In 2004, Panama lost its self-sufficiency in rice production, and an analysis of production in subsequent years (2004-2016) found no evidence of effective efforts to develop a consistent sectoral policy to recover self-sufficiency. This paper describes the national rice sector between 1999 and 2016, and attempts to obtain information about factors which may limit the development of such a policy.

**Keywords:** Rice production, agricultural policy, food security.

## Introducción

En Panamá, luego del retorno a la democracia a inicios de los 90, los gobiernos de turno han establecido planes estratégicos para lograr la seguridad alimentaria (Ministerio de Desarrollo Argopecuario [MIDA], 2014a). Estos planes han hecho énfasis en el fomento de la producción nacional de los principales alimentos de la canasta básica (arroz, cebolla, tomate, etc.). Sin embargo, pese a los esfuerzos desde inicios del siglo XXI, se ha tenido que incurrir, progresivamente, en la importación para satisfacer la demanda interna de ciertos rubros importantes (p.ej., arroz y cebolla).

En 2009, se estimó que en Panamá se cultivan aproximadamente 110 mil hectáreas de arroz, distribuidas entre los sistemas comerciales y de subsistencia. El 63% se cultiva con fines comerciales, a través las tecnologías de secano y riego mecanizados, y el 37% para subsistencia. Este último se caracteriza por desarrollarse en tierras marginales, quebradas y de baja fertilidad, alcanza bajos rendimientos entre 681 kg a 1 362 kg por hectárea (Quiros, Guerra, y Quintero, 2009).

En América Central, Panamá es uno de los países que tiene mayor consumo *per cápita* de arroz, alimento fundamental a nivel político y socioeconómico (IICA, 2008). Según estudios realizados por el INCAP, 9 de cada 10 personas panameñas consumen arroz diariamente. Representa el alimento de mayor consumo en la categoría de cereales y derivados, con promedio nacional de 158 g/día. Además, se determinó que el arroz es el alimento base de mayor importancia y el más preferido sobre otros alimentos como el maíz, la harina de trigo y la papa (Menchú y Méndez, 2011).

Después de la crisis económica de 2008, en donde los precios internos de los alimentos aumentaron considerablemente (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2011b), los países están llamados a minimizar la excesiva dependencia del mercado internacional de alimentos. Según Chavarría (2010), los países más afectados durante la crisis fueron los importadores netos agrícolas, los cuales experimentaron un incremento en su déficit comercial agrícola.

En el caso del mercado mundial del arroz, solo se comercializa el 7,5% de la producción total, mientras que de maíz y trigo se comercializa el 18 y el 20%, respectivamente (Pincirolí, Ponzio, y Salsamendi, 2015); la gran parte de estos productos agroalimentarios se produce para satisfacer necesidades internas en los países. En términos per cápita, México y Centroamérica son de los

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



mayores importadores netos de granos de las Américas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], FAO, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2017).

La inquietud estriba en que el fortalecimiento de la producción nacional de arroz debe ser una estrategia política endógena, para garantizar la estabilidad de la seguridad alimentaria. El apoyo a la producción nacional puede contribuir a la reducción de la vulnerabilidad alimentaria de Panamá, en términos de dependencia del aprovisionamiento desde el exterior. No obstante, existen pocos trabajos sobre el comportamiento sectorial de la actividad arrocera, lo que dificulta la formulación de políticas de apoyo basadas en evidencias.

## Materiales y métodos

La investigación se diseña según metodologías multidisciplinares de las ciencias sociales. Se basa en una revisión bibliográfica y estadística de las instituciones nacionales e internacionales con fines agrarios. También, se fundamenta en entrevistas sostenidas con agentes estratégicos de la cadena agroalimentaria del arroz.

El análisis lógico de la información faculta la descripción de la realidad del objeto de investigación, para diagnosticarlo y especificar los factores más relevantes. El problema de investigación se centra en la situación sectorial de la producción comercial de arroz en Panamá, para los años comprendidos entre 1999 y 2016, y abarca cuatro periodos de gobierno.

La organización del trabajo sigue una serie de bloques contextualizados, los cuales permiten describir la actividad arrocera y precisar relaciones entre los datos, los aportes de las entrevistas y el análisis crítico, con el fin de detallar los hechos más relevantes.

### Recolección de datos

La información se obtiene de la recolección de datos secundarios emitidos por las instituciones del engranaje institucional del sector agropecuario panameño, también de datos primarios captados mediante entrevistas sostenidas con agentes de la cadena agroalimentaria del arroz. A continuación, se presenta el detalle de los métodos utilizados para la recolección de datos:

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



**Investigación documental:** se recolectaron datos estadísticos de la producción comercial de arroz y su consumo, para los periodos comprendidos entre 1999 y 2016; entre ellos: la superficie sembrada, superficie cosechada, número de sujetos productores, producción nacional, importación, consumo, entre otros. Aparte, se incorporaron informaciones socioeconómicas, de políticas públicas agrarias y de seguridad alimentaria en Panamá, pero enfocada en la actividad arrocera.

**Entrevistas no estructuradas:** se aplicaron a personal de instituciones del sector agropecuario como el MIDA, Banco Nacional de Panamá (BNP), Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de Panamá (FCA-UP), Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) e Instituto de Estadística y Censo (INEC). Además, se entrevistaron representantes de las organizaciones de productores de arroz y de la industria molinera.

### **Unidades de medida**

En Panamá, la unidad de medida más usual es el quintal (qq), que equivale a 45,3 kilogramos y a 100 libras. Sin embargo, para fines de este trabajo, se usa la tonelada métrica (t), equivalente a 1 000 kilogramos y a 2 204,60 libras; en cuanto a las categorías del grano, el arroz paddy limpio y seco se refiere al arroz en cáscara limpio y seco con un porcentaje de humedad promedio de 12-14 % y 0 % de impurezas; también, equivale a un 83-85 % del arroz húmedo y sucio (25 % de humedad y 4 % de impurezas). El arroz blanco es un arroz pilado y pulido listo para el consumo; el rendimiento de molinería de industrializar el arroz paddy limpio y seco en arroz blanco es de aproximadamente 65 %.

### **Análisis de datos e información**

**Análisis descriptivo:** luego de la recolección, selección y transformación de datos (p. ej. conversión de unidades) agro-socioeconómicos se realizó un análisis descriptivo para observar el comportamiento de las variables durante el periodo de análisis. Los datos fueron tabulados en programa Microsoft Excel y luego se analizaron mediante la opción de las herramientas de análisis descriptivo (frecuencias, gráficas de tendencia, proporciones, entre otros).

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

## Resultados y discusión

### Siembra

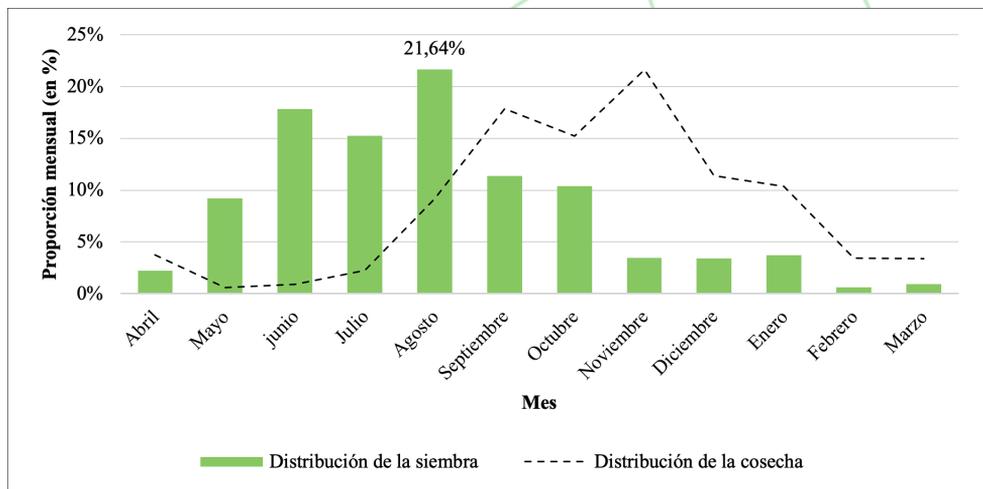
El año agrícola en Panamá va desde abril hasta marzo del año siguiente; inicia en abril, debido a que es el principio (según las series históricas) de la temporada lluviosa, estación que marca el comienzo de las actividades agrícolas. En el caso del arroz se divide este periodo (año agrícola) en primera y segunda siembra, con periodos bien marcados por la participación de una gran parte de las unidades productoras.

Históricamente, la mayor parte de la producción nacional de arroz comercial se ha realizado mediante el sistema de secano mecanizado (75-85%). La producción se basa en las precipitaciones, considera ciclos de cultivo de 4 meses en promedio.

La primera siembra se desarrolla en los meses de abril y mayo, para cosechar en los meses de agosto, septiembre y octubre. La segunda siembra se establece en junio, julio y agosto, para cosechar en los meses de noviembre, diciembre y enero. Los sistemas de producción giran en torno a la abundancia de agua en la estación lluviosa (principios de mayo hasta mediados de diciembre) y la escasez de agua durante la estación seca (mediados de diciembre a principios de abril).

Figura 1.

*Estimación de la distribución promedio mensual de la siembra y la cosecha de arroz comercial para los periodos 1999-2016.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



Revista Perspectivas Rurales por Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

En promedio, para los años 1999-2016, la mayor parte del territorio se sembró en agosto, con un 21,6 %, tal como se muestra en la Figura 1. Esto se debe a que agosto es un mes donde se hace atractivo desarrollar el sistema de secano-mecanizado bajo inundación, el cual es eficiente para el control de malas hierbas. También, a que con un ciclo de aproximadamente 4 meses, se dispone de agua para suplir las necesidades del cultivo y, además, se finaliza el ciclo durante los meses de noviembre y diciembre. Esto permite la cosecha durante un periodo en donde disminuyen las precipitaciones, lo que facilita la labor de la cosecha mecanizada. Cerca del 11 % de la siembra se realiza entre los meses de diciembre y abril, periodo que ocupa la estación seca. Esto se debe a que solamente una minoría de las unidades productoras de arroz en Panamá cuenta con infraestructura de riego.

### Superficie sembrada

En la Figura 2 se puede notar la evolución de la superficie sembrada de arroz comercial, la cual ha oscilado entre 78 549 hectáreas (2004/2005), año en que se sembró la mayor superficie y 52 427 hectáreas (2014/2015), el cual resultó ser el periodo más trágico, debido a las inclemencias del tiempo provocadas por el fenómeno “El Niño”. Este fenómeno se manifiesta en Panamá como una prolongación de la estación seca, lo que causa sequías y afecta la disponibilidad de agua para la actividad.

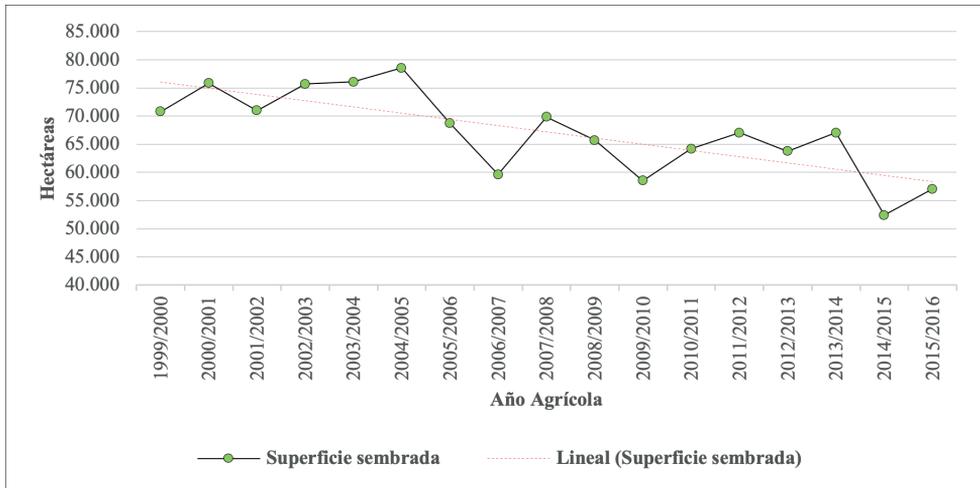
Para el año 2016 (57 066 ha) se dio un aumento en la superficie sembrada de un 8,8% con respecto al año anterior (52 427 ha), a pesar de los esfuerzos del Estado para apoyar la actividad. Según la Asociación de Productores de Arroz de Chiriquí (APACH), con la productividad actual, el país debe garantizar la siembra de aproximadamente 80 000 hectáreas por año para ser autosuficiente.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

Figura 2.  
*Superficie sembrada de arroz comercial: 1999-2016.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

En el periodo de análisis (1999-2016), las pérdidas de la superficie sembrada, comparadas con la superficie cosechada, rondan aproximadamente en 1,6% anual en promedio. Las mermas se relacionan, principalmente, con la variabilidad climática y con las complicaciones fitosanitarias (Ejemplo: complejo acaro-hongo-bacteria), problemas que se han tratado de controlar por medio de la liberación de variedades resistentes por parte del IDIAP, FCA-UP y el Fondo Latinoamericano de Arroz con Riego (FLAR).

### Cosecha

Más de la mitad de la cosecha de arroz en Panamá se efectúa durante los meses de septiembre (17,8%), octubre (15,2%) y noviembre (21,6%). Esto implica una alta demanda de industrialización molinera (limpieza y secado) durante ese periodo (ver Figura 1).

Luego de cosechado, el grano de arroz debe ser limpiado y secado tan pronto como sea posible (3-5 días), sino se deteriora a causa de la humedad y de la temperatura; y pone en riesgo la calidad del grano en el proceso de molienda y consumo. Posterior al secado, el arroz puede almacenarse por un periodo prolongado (1 o 2 años aproximadamente). Sin embargo, las condiciones del

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



grano almacenado dependen de la humedad, la temperatura y del tiempo entre la cosecha y el proceso de limpieza y secado. Por esta razón, en el caso de coincidir la demanda de procesamiento entre el arroz nacional y el importado, el recibo del producto nacional recién cosechado es prioritario.

## Rendimiento

El rendimiento es un parámetro que permite mensurar la eficiencia física de producción por unidad de superficie. En la Figura 3 se presenta el rendimiento promedio por hectárea en toneladas de arroz húmedo y sucio. Para el periodo agrícola 2004/2005, se obtuvo el más bajo con unas 3,2 toneladas por hectárea, lo que se atribuye a una incidencia del complejo ácaro-hongo-bacteria. Este problema causó pérdidas considerables, ya que, según los grupos arroceros, el punto de equilibrio promedio de la producción de arroz comercial en seco se alcanza con un rendimiento de 4,1t/ha. Para el quinquenio 2006/2011, el IDIAP reportó un rendimiento de 4,9 t/ha (Camargo, Quirós, y Zachrisson, 2014). No obstante, desde 2012, el rendimiento se registra entre 4,2 y 4,6t/ha.

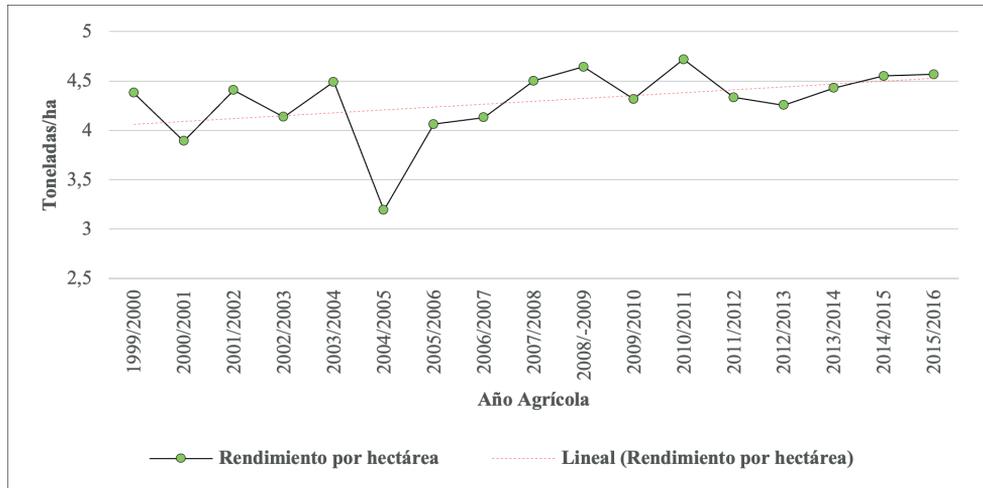
El rendimiento proporciona una medida del potencial de las variedades utilizadas por los grupos productores, que según IDIAP, ha alcanzado las metas en cuanto al mejoramiento varietal, ya que la brecha de productividad de la región fue atendida a través de la liberación de material genético certificado. Si bien los rendimientos generados en las estaciones experimentales usualmente son mayores a los de la fase producción, el potencial genético de una variedad se hace efectivo con la adecuada operación del itinerario técnico.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

Figura 3.  
*Rendimiento por hectárea de arroz comercial (húmedo y sucio): 1999-2016*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

## Producción

El MIDA clasifica el país en diez regiones agrícolas. En los 18 años de análisis (1999-2016), la mayor parte de la producción nacional de arroz comercial se ha desarrollado en la Región-1 Chiriquí con un 45,7 %. Seguido por la Región-4 Coclé con 17,1 % y en la tercera posición está la Región-2 Veraguas con un aporte del 12,4 %. Las regiones con menor producción son la Región-9 Bocas del Toro y la Región-5 Panamá Oeste con 1,2 % y 0,05 % respectivamente.

La producción nacional de arroz depende, en gran medida, de la superficie sembrada y del rendimiento que se obtenga durante el ciclo de producción. En la Figura 4 se puede observar que la curva de producción se comporta similar a la curva de superficie sembrada (Figura 2). Los datos incluidos en la Figura 4 representan las cantidades de toneladas producidas de arroz húmedo y sucio. En los 17 periodos, las variaciones en la producción tienen una desviación estándar de 28 816 toneladas de arroz húmedo y sucio. Este comportamiento es peligroso para la sostenibilidad de la actividad, la cual es muy sensible a variables exógenas como el clima y el mercado.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero

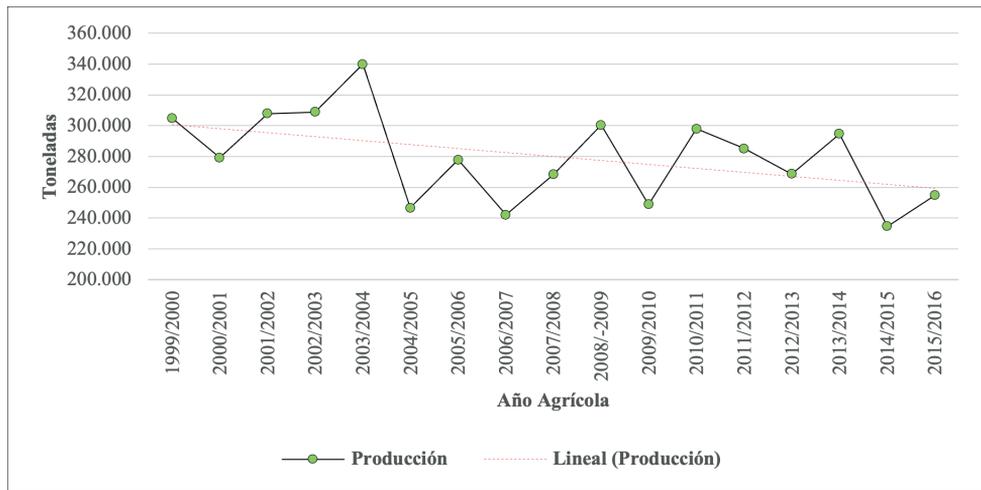


Revista Perspectivas Rurales por Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

Pese al gran hito de producción en el ciclo agrícola 2003/2004 (339 899 toneladas de arroz húmedo y sucio), un año después, la producción de arroz tuvo una gran disminución relacionada al ataque del complejo ácido-hongo-bacteria a nivel nacional. Afectación que tomó por sorpresa a los entes productores y a los servicios de asistencia técnica, pues se tenía poco conocimiento de sus efectos.

Figura 4.

*Producción total de arroz comercial (húmedo y seco): 1999-2016*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

Posteriormente, la producción se mantuvo en una inestabilidad causada, principalmente, por el aumento o disminución de la superficie sembrada. Por supuesto, relacionada con la entrada y salida de ciertos productores, como respuesta a las condiciones políticas, socioeconómicas y ambientales del momento. El ciclo agrícola 2015/2016 reflejó un aumento de 8,5% en comparación con el año anterior, en el cual se produjeron 234 641 toneladas de arroz húmedo y sucio, equivalente a aproximadamente 194 752 toneladas de arroz limpio y seco.

### Número de sujetos productores

En cuanto al número de sujetos productores dedicados a la producción nacional de arroz comercial; si se analiza el periodo de 1999-2016, se puede observar una tendencia hacia la baja. En el lapso de 2003/2004, el MIDA lanzó un programa

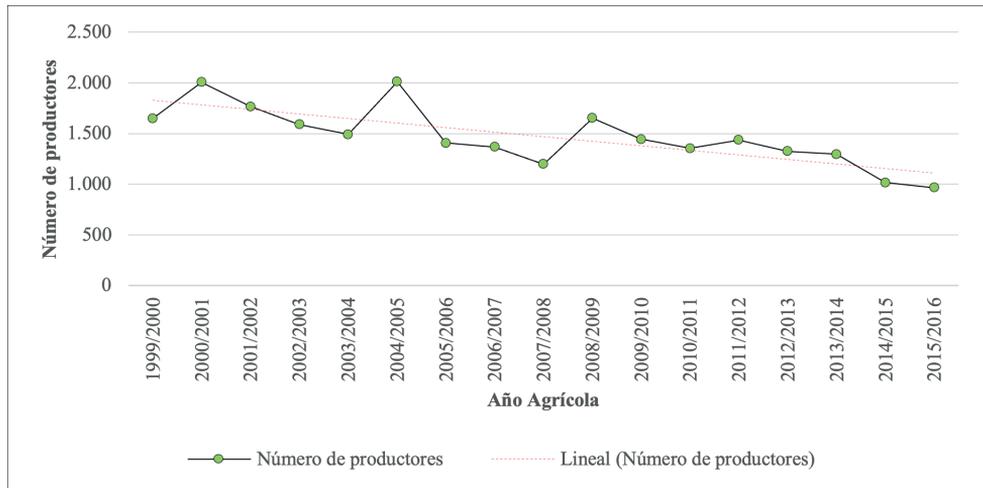
Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



de facilidades de crédito para la producción del grano, complementado con los programas de liberación de semilla del IDIAP. Esta medida motivó a muchos grupos agricultores a invertir sus recursos para desarrollar sistemas de producción de arroz comercial mecanizado. Para esa época (mediados de 2004) se pasó de 1 500 a 2 000 productores para la misma fecha del año 2005.

Figura 5.

*Número de productores de arroz comercial: 1999-2016*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

Para el ciclo agrícola 2005/2006, el sector arrocero sufrió una de sus peores crisis fitosanitarias; en esa ocasión se dio una incidencia nacional del complejo ácaro-hongo-bacteria, que causó una pérdida promedio del 20 % de la producción. Posteriormente a esa crisis fitosanitaria, casi 550 productores decidieron salir de la actividad a causa de las grandes pérdidas percibidas. Es importante mencionar que luego del año 2009, el número de productores a nivel nacional ha ido en una constante disminución.

## El riego

Las infraestructuras de riego comunales, desarrolladas por el Estado y las inversiones particulares, no han aumentado acorde con la demanda del arroz. Al considerar el rendimiento promedio a nivel nacional (4,5 toneladas por

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



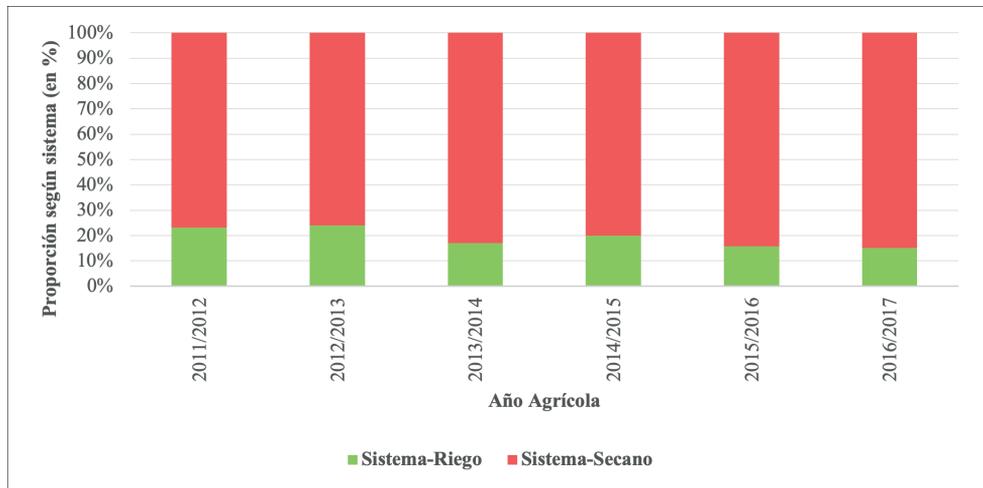
Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

hectárea de arroz húmedo y sucio), se estima que la demanda actual exige una superficie aproximada de 80 000 hectáreas de arroz comercial por año. Los entes productores que cuentan con riego pueden efectuar sus ciclos de cultivo durante la estación lluviosa y durante la estación seca. Pero en Panamá, solamente una pequeña parte de la superficie cultivada tiene acceso a sistemas de riego para disponer del recurso agua durante la estación seca.

Al analizar la evolución de los últimos seis ciclos agrícolas que se muestran en la Figura 6, desde el ciclo agrícola 2011/2012, la producción con el sistema de riego ha sido inferior al 25 %. Son más preocupantes, aún, los últimos dos periodos en los cuales un poco menos del 16 % de la superficie destinada a la producción de arroz comercial se hizo con tecnología de riego.

Figura 6.

*Proporción de los sistemas de producción de arroz comercial: 2011-2016*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

Considerado por especialistas como un punto crítico, el acceso al riego es determinante para el desarrollo de una producción estable, debido a que la alta dependencia de las precipitaciones multiplica el riesgo ligado a la variabilidad climática como la extensión de la época seca y las lluvias torrenciales. Por otro lado, existen factores físicos que deben ser estudiados para el desarrollo de sistemas de riego: caudal suficiente para la necesidad de riego, proximidad de las explotaciones a las fuentes hídricas, topografía, etc.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



Revista Perspectivas Rurales por Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

En cuanto a los intentos actuales para construcción de infraestructura de riego por parte del Estado, podemos citar el ejemplo del Sistema de Riego del Valle de Tonosí. En el año 2012, en la administración del presidente Ricardo Martinelli, se aprobó la adjudicación a la empresa ecuatoriana de ingeniería Hidalgo & Hidalgo para la construcción del sistema de riego. Proyecto que data de 1974 y está valorado en un monto de 155 millones de dólares.

El proyecto de riego “Sistema de Riego del Valle de Tonosí” está situado en Tonosí, provincia de Los Santos. Esta provincia concentra el 8,2 % de la superficie total para la producción de arroz y es una de las más afectadas durante la estación seca. Pero, debido a un caso de corrupción, el proyecto nunca se concretó en su totalidad. Según lo que se había previsto, la construcción del Sistema de Riego del Valle de Tonosí debió estar finalizada en el primer trimestre del año 2014. En 2015, con la nueva administración del presidente Juan Carlos Varela, se decidió anular el contrato por el manejo indebido del dinero, luego de que la Contraloría de la República de Panamá llevara a cabo auditorías. La investigación concluyó que, aproximadamente, 22,5 millones (aprox. 20 % del costo total de la obra) se utilizaron para otros fines que no fueron sustentados previamente. Al presente se espera la audiencia final por este caso de corrupción, pero lo más preocupante es que no se ha reevaluado la necesidad “inminente” de retomar la construcción del proyecto.

## **Mercado nacional de arroz**

El mercado del arroz en Panamá ha experimentado cambios significativos, principalmente en la oferta nacional. Esta ha tenido una tendencia hacia la baja en los últimos años. En la Figura 7, se puede observar la inestabilidad de la producción nacional, la cual es muy característica de la agricultura y es causada fundamentalmente por los factores: variabilidad climática y costos de producción. A su vez, estos factores repercuten en las decisiones de los sujetos productores. Esencialmente sobre la cantidad de superficie a sembrar para el siguiente ciclo agrícola, una posible conversión a otro rubro agrícola o simplemente la decisión de abandonar la actividad agrícola de manera parcial o definitiva.

Contrariamente a la oferta, el consumo aparente per cápita no ha variado significativamente, pero el aumento del consumo total responde al crecimiento de la población panameña. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la población creció a una tasa de 1,3 % en 2016 con respecto al 2015. Para el año 2016, la población de Panamá se estimó en 4 034 119 habitantes

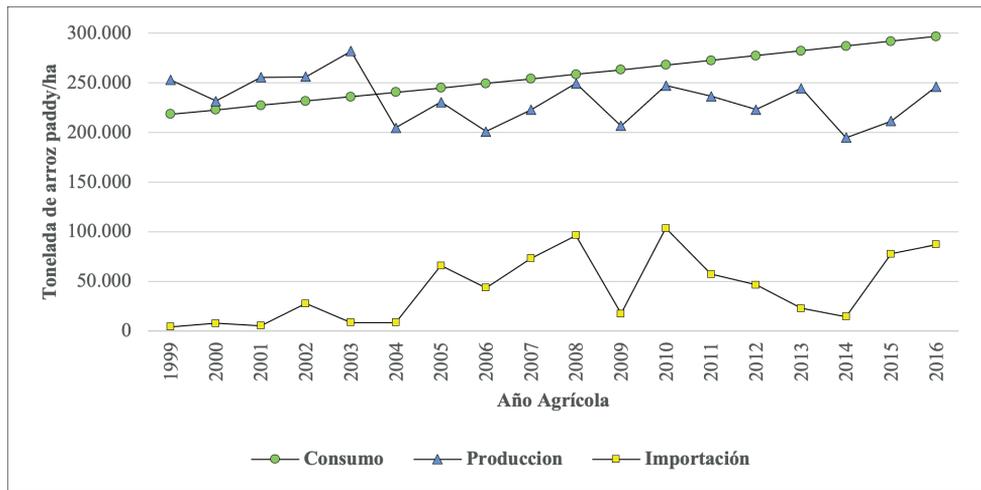
Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



y, según las encuestas realizadas por el INCAP, el consumo per cápita es de 158 g diarios por habitante (58 kg/año). El producto de ambas cifras permite realizar una estimación no exhaustiva del consumo nacional de arroz. Por ejemplo, para el 2016 el consumo nacional se estimó en 232 647 toneladas de arroz blanco.

Figura 7.

*Consumo aparente, producción e importación de arroz paddy limpio y seco: 1999-2016*



Nota: Elaboración propia con base en datos del MIDA,2020.

### Importaciones

Debido a los problemas estructurales (falta de política sectorial) y coyunturales (complejo ácaro-hongo-bacteria), desde 2004 hasta 2016, los grupos productores panameños no han podido suplir el mercado interno. Razón por la cual el Estado ha tenido que autorizar las importaciones de este grano básico. En 2017 el rubro arroz fue presentado y declarado “cultivo de seguridad alimentaria”, a través del proyecto de ley 451. El concepto de seguridad alimentaria se manifiesta tangible cuando una población definida tiene acceso (económico y físico) en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida saludable (FAO, 2011a). Los pilares de la seguridad

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

alimentaria se basan en la accesibilidad, la disponibilidad, la utilización y la estabilidad temporal de los tres conceptos precedentes (FAO, 2015).

Por ejemplo, para el 2005, se importó aproximadamente el 27 % del consumo nacional anual; consumo que para 2016 fue por el orden 296 749 t de arroz paddy limpio y seco. De 2004 a 2016, en promedio se ha necesitado importar un 20 % del consumo nacional, esencialmente de los Estados Unidos de América, Brasil, Paraguay y Surinam. En 2016, la producción nacional tuvo un aumento del 16,5 % comparado a la producción del año 2015. Con la producción nacional se pudo abastecer el 71 % del consumo interno y el excedente fue importado (equivalente a 87 041 toneladas de arroz limpio y seco).

Al observar la Figura 7, se puede comparar la producción nacional, las importaciones y el consumo en toneladas de arroz limpio y seco. Las importaciones se han comportado de manera irregular, siguiendo la inestabilidad de la producción. El cultivo del arroz en Panamá presenta medidas proteccionistas por ser un alimento fundamental para la población panameña. En teoría, las decisiones sobre la importación deben responder a los intereses de integrantes de la cadena agroalimentaria, quienes se reúnen una vez al mes en la reunión de cadenas. Cabe resaltar que, principalmente, se autoriza la importación de arroz limpio y seco, no blanco, para que la industria molinera en Panamá pueda obtener beneficios del proceso. Según las organizaciones de productores, el gran problema es que parte de las importaciones no se realizan en el periodo adecuado. Esto suele causar un congestionamiento en el recibo de los molinos, los cuales se caracterizan por tener la misma capacidad instalada de hace años.

En caso de un congestionamiento en el recibo del producto en los molinos, la capacidad instalada no puede satisfacer la demanda de secado de la producción nacional y del recibo del arroz importado. Por lo tanto, la programación de las importaciones es crucial y debe realizarse durante los meses de menor demanda de industrialización. Por esta razón, se ha acordado en las reuniones de cadena que las fechas ideales para el ingreso de las importaciones de arroz son los meses de marzo, abril, mayo y junio. Para ello, se deben anticipar los hechos, es decir, el tiempo desde la aprobación del contingente de importación hasta su llegada a los molinos, a través de un modelo logístico.

Los grupos productores manifiestan que el Estado aprueba la importación en los meses donde una parte significativa está cosechando. Las importaciones

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

inoportunas ocasionan un congestionamiento logístico y, por ende, se generan mermas al frenar el flujo habitual de recibo en la molinería. Por ejemplo, para el año 2011, el MIDA aprobó la importación de 24 000 toneladas de arroz paddy limpio y seco a finales del mes de julio. Esta acción ocasionó problemas para recibir, transformar y almacenar el arroz nacional en los molinos. Esto se debe a que el arroz no ingresa de inmediato luego de su aprobación, sino que hay un periodo de tiempo posterior, para que el producto se transporte desde el país de origen hasta Panamá, y luego se despache hacia los molinos.

La capacidad de almacenamiento de arroz limpio y seco, entre los silos privados y del Estado, es de 269 960 toneladas. Lo que equivale a un 91 % con respecto al consumo aparente nacional estimado (296 749 toneladas). Sin embargo, el flujo de demanda constante permite desahogar los silos. En cuanto al grano almacenado, para el mes de enero, se estima un pico en el almacenamiento a nivel nacional, ya que ha entrado la mayor parte de la cosecha nacional que se produjo durante la estación lluviosa. Considerando este dato, especialistas recomiendan que en enero se inicie el análisis de la oferta nacional, contrastado con el consumo nacional, para definir las necesidades de importación.

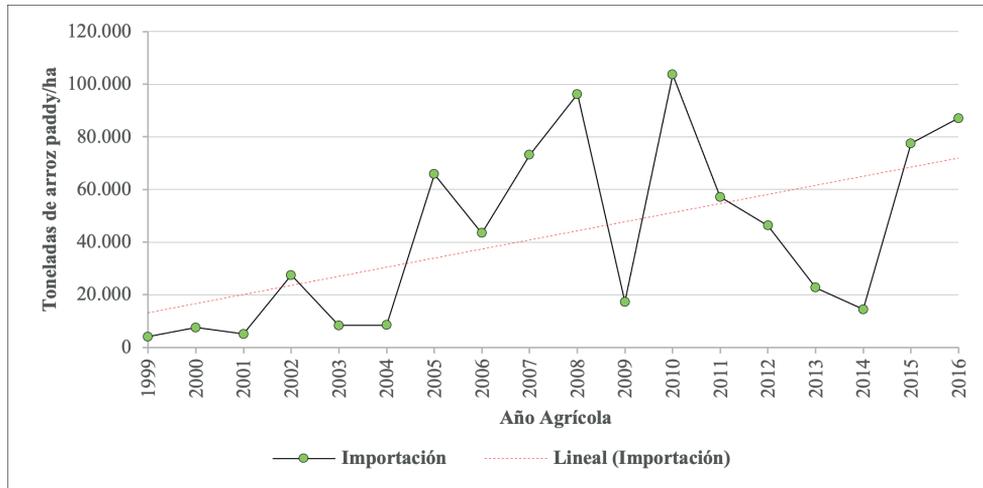
En la Figura 8 se presenta la tendencia lineal de las importaciones anuales de arroz limpio y seco. En ella se puede observar que las importaciones han aumentado con el paso del tiempo. Por ejemplo, para 2004, año en que se pierde la autosuficiencia del arroz en Panamá, las importaciones fueron por el orden de 8 443 toneladas de arroz limpio y seco. El periodo que presentó la mayor cuota de importación fue el año 2010, con unas 103 608 toneladas.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Figura 8.

*Importación de arroz paddy limpio y seco: 1999-2016*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

### Comercialización del arroz

En el caso del arroz, la comercialización se efectúa por agentes particulares y del Estado. En su conjunto garantizan la estabilidad del aprovisionamiento de este grano. La participación de empresas estatales inicia desde los eslabones de molinería, almacenamiento y comercialización. Los molinos y silos del Estado, administrados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), reciben cerca del 24,4% del arroz (nacional e importado), con la finalidad de industrializarlo y almacenarlo en silos y bodegas. La infraestructura pública cuenta con una capacidad instalada que representa aproximadamente el 27% del total (privado y público), lo que equivale a 72 495 toneladas de arroz limpio y seco.

En lo que respecta a la comercialización para el consumo final, la mayor parte la realizan los agentes privados. Entre ellos, las distribuidoras y las cadenas de supermercados como Grupo Rey, Super 99, Riba Smith, Super Xtra y El Machetazo, las cuales cuentan con grandes bodegas y varias sucursales a nivel nacional. A esto se unen los pequeños comercios (minisúper y abarrotería) que poseen una mínima capacidad de almacenamiento de arroz blanco, pero que tienen una frecuencia de venta mayor.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

El Estado participa en la comercialización (distribución y venta) de bolsas de 9,10 kg de arroz blanco a un precio de 20 dólares estadounidenses (2,2 dólares por kilogramo). El mecanismo usual son las ferias semanales del IMA, las cuales se desarrollan en puntos populares de las principales zonas urbanas del país y que para el 2015 estaban presentes en 50 lugares a nivel nacional. Por ejemplo, para 2015, se realizaron más de 4 500 “Ferias Compita”, en las cuales se vendieron 36 287,4 toneladas de arroz blanco, lo que es equivalente a 46 336,2 toneladas de arroz paddy limpio y seco, representando un 15,8 % del consumo nacional para el mismo periodo.

### **Política sectorial vigente**

Panamá carece de una política agraria de Estado sectorial a mediano y largo plazo para cada rubro o grupo de rubros. Tampoco se practica, de manera efectiva e integral, la planificación sectorial, basada en una visión estratégica del rol del sector en la economía (IICA, 2014). Tradicionalmente los gobiernos entrantes han suspendido la “política agraria” de sus predecesores y establecen nuevas directivas para su periodo de gobierno. Inclusive, en oposición a las recomendaciones de consultorías externas, sobre la necesidad de implementar políticas sostenibles en el tiempo para impulsar el desarrollo agropecuario del país.

En lo que concierne al arroz, desde los años 90 no existe una política orientada específicamente al rubro. La última política agraria bien definida fue estructurada a finales de la década de los años 60 hasta 1980 cuando se concretó la visión de desarrollar el agro. El MIDA, en cada periodo de gobierno, diseña un plan estratégico para el sector agropecuario. No obstante, en la práctica, las estrategias son muy generalistas (Ley 25 de 2001, Ley 24 de 2001, Fideicomiso de 2006 y Ley de granos de 2013), por lo que por sí solas tienen poca efectividad para potenciar alguna actividad específica del sector. A esto se le añade que el ministerio que rige la política agraria panameña ha presentado inestabilidad política en todos los periodos de gobierno comprendidos entre 1999-2016. En promedio, en las cuatro administraciones gubernamentales, el ministerio ha cambiado de autoridad de dos a tres veces por administración, tal como se presenta en la Tabla 1. Situación que ralentiza los procesos de apoyo al sector agrario debido a las transiciones del ministro y su equipo de trabajo. Cuando cambia el equipo de trabajo, se implementan nuevas disposiciones políticas y la derogación o modificación de los planes de apoyo o incentivo para las actividades del sector.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Este tipo de inestabilidad, causadas por el cambio de autoridades, evidencia una pobre estructura y calidad institucional. La estructura institucional funciona de forma vertical y centralizada a través la dependencia de los altos mandos del ejecutivo.

Tabla 1.

*Ministros y ministras de Desarrollo Agropecuario en Panamá: 1999-2017*

Período presidencial	Presidente	Ministro/a de Desarrollo Agropecuario	Viceministro de Desarrollo Agropecuario
1999 - 2004	Mireya Moscoso	Alejandro Posse (1999)	Rafael Flores (1999 - 2004)
		Pedro Gordón (2000 -2003)	
		Lynette Stanziola (2003 - 2004)	
2004 - 2009	Martín Torrijos	Laurentino Cortizo (2004)	Adonai Ríos (2004)
		Guillermo Salazar (2005 - 2007)	Erick Santamaría (2005 - 2006)
		Olmedo Espino (2008 - 2009)	Adonai Ríos (2007 - 2009)
2009 - 2014	Ricardo Martinelli	Víctor Pérez (2009)	Luis Villarreal (2009 - 2011)
		Emilio Kieswetter (2010 - 2011)	
		Óscar Osorio Casal (2012 - 2014)	Gerardino Batista (2012 - 2014)
2014 - junio 2017	Juan Carlos Varela	Jorge Arango (2014 -2015)	Esteban Girón (2014 - junio 2017)
		Eduardo Carles (2016 - junio 2017)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MIDA (2020).

En 2013 se crea una ley que resalta el rubro arroz como uno de los cultivos a potenciar dentro de una categoría denominada “granos”. La ley 107, de 21 de noviembre de 2013, conocida como “ley de granos”, es una de las formas adoptadas para ayudar a mejorar la eficiencia en los procesos productivos, principalmente para incrementar sus rendimientos y aplicar nuevas tecnologías para mejorar la competitividad de la producción arrocería en Panamá (MIDA, 2014b).

Análisis del sector arrocería en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



Luego de la implementación de esta Ley 107, los grupos productores han adquirido mejores semillas que garanticen un rendimiento mayor para permitirles mantenerse en la actividad, generando ingresos que permitan cubrir sus costos. Este programa no se dirige solo al rubro arroz, sino que abarca también el maíz, sorgo, soya y frijol. También, se incluyeron, posteriormente, otros rubros que no son granos (papa y cebolla). Lastimosamente, la suma dedicada al programa es irrisoria, la cual para el 2016 fue de 1 200 000 dólares. Por ejemplo, para 2016, aproximadamente 150 productores de arroz comercial fueron beneficiados por el programa, de un total de 967 (1 016 productores para el 2014 y 1 296 para el 2013), es decir, que el programa tuvo una cobertura de 6,4 % del total.

La ley 451 es un instrumento jurídico para promover la producción y la competitividad del sector arrocero, pero su operatividad está lejos de ser realista porque no se fundamenta en un análisis riguroso de las limitantes que aquejan al rubro (Asamblea Nacional, 2018). Los diferentes tipos de grupos agricultores tampoco se especifican como beneficiarios de la nueva ley. En teoría, una medida como esta debe precisar los beneficiarios potenciales y priorizarlos en el caso que los recursos no cubran las necesidades de cada acción.

En el documento no se establecen responsabilidades sobre la supervisión o regulación del Fondo Especial del Arroz, ni el mecanismo de cobro de los 0,50 dólares por quintal (aprox. \$11,03 / t) de arroz importado del contingente por desabastecimiento. También, es cuestionable el establecimiento de esta cifra, puesto que si se considera la importación total para 2016 (87 000 toneladas), se generaría aproximadamente 959 900 dólares al año. Aunque este dinero solo se utilizará para capacitación, el monto debe establecerse con base en necesidades evaluadas.

Desde el ciclo agrícola 2014/2015, el Estado panameño, los productores y los molineros, acordaron una subvención para que los grupos productores recibieran un precio de 24,5 dólares por quintal de arroz limpio y seco. De los cuales, 17 dólares corresponden a la erogación real por quintal (húmedo y sucio) de los molinos y los 7,5 dólares a la subvención del Estado que es pagado por el IMA a los entes productores, a través de los molineros. Un año después de la implementación del programa, se evidenciaron retrasos en los pagos de la subvención, situación que afecta a productores y molineros. Las asociaciones de productores no se quejan del precio fijado por el Estado, ya que lo consideran razonable. No obstante, la exigencia estriba en la agilización de los pagos,

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



en donde la burocracia y el bajo presupuesto ralentiza los desembolsos de la subvención. Otro punto que considerar es que la subvención corresponde al 30 % del precio real por quintal húmedo y sucio, logra alcanzar cifras anuales por el orden de 20 millones de dólares. En la década del 70, el Estado implementó una política de precios de sostén para el arroz, lo que impulsó la actividad; pero, por el aumento gradual de la oferta de arroz, fue inflando el fondo destinado para esta medida, lo que terminó por un colapso económico.

La discusión se centra en las limitantes de la producción comercial de arroz evidenciadas en los reportes anuales de la Dirección Nacional de Agricultura del MIDA. Se evaluaron las limitantes de la actividad arrocera, del ciclo agrícola 2011/2012 al 2016/2017.

El principal problema está ligado a la estabilidad política, la cual se muestra inestable por los cambios frecuentes de jefaturas de la cartera del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y sus efectos. Esta inestabilidad, signo de baja calidad institucional, trae consigo efectos adversos directos en otros componentes como el crédito agrícola, la extensión rural, comercialización estatal, investigación agropecuaria, seguro agropecuario y educación agropecuaria media y superior, entre otros. La inestabilidad política no solo afecta a los sectores arroceros para dicho rubro, el efecto de la inestabilidad es más apreciable por ser de extrema importancia para la nación y por encontrarse su base productiva muy debilitada.

En Panamá no existen criterios claramente establecidos para que los planes y programas se mantengan en curso frente a los cambios de ministros. Por el contrario, existe un sistema dependiente de la autoridad de turno y sus lineamientos.

Otra limitante, desde finales de los 90, es la falta de infraestructuras de riego; hoy en día, cerca de un 15 % de la superficie sembrada cuenta con riego y el resto se desarrolla a expensas de las lluvias, lo cual es un factor de alto riesgo para la producción. La variabilidad climática, principalmente la prolongación de la estación seca y las lluvias irregulares, ocasionan mermas considerables. Por el contrario, con un desarrollo planificado de proyectos de riego se pueden minimizar los impactos de estos problemas; por supuesto, esto debe formar parte de un plan nacional de irrigación, el cual no existe.

La población panameña aumentó (2000: 2 839 177 habitantes y 2010: 3 405 813 habitantes), y continúa haciéndolo (2016: 4 034 119 habitantes), pero la superficie dedicada al cultivo del arroz no aumentó proporcionalmente.

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*

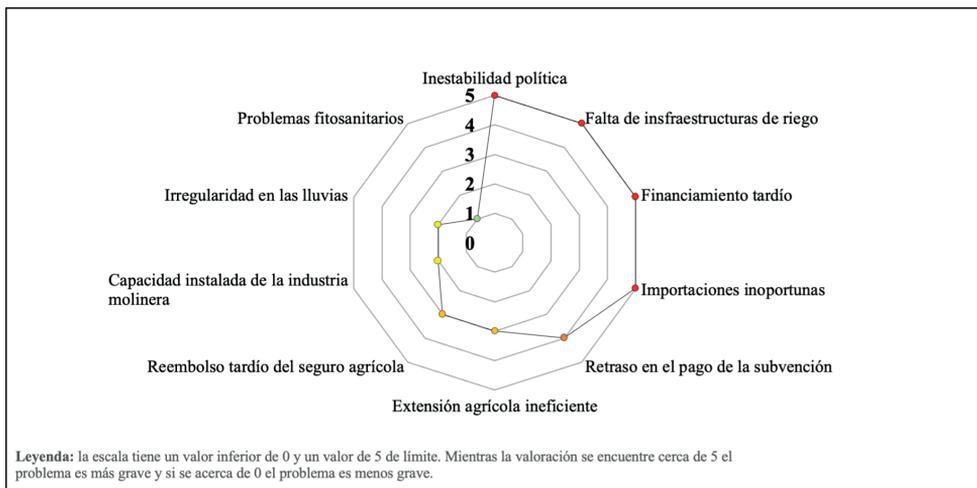


Superficie que pudo potenciarse a través del acceso a riego. Hay que mencionar que la presión comercial sobre las tierras agrícolas y la carente mano de obra limita la expansión de las zonas agrícolas; con escenarios como este, el aumento de la productividad del segmento menos productivo puede ser una alternativa viable. Otro problema actual es el alto costo de la tierra, una barrera significativa para el emprendedor que desea hacer de la agricultura su actividad económica. Sin embargo, se pueden establecer nuevas políticas sobre el acceso y uso de las tierras de carácter agrícola.

En la Figura 9, se observa una representación de las limitantes de la producción de arroz comercial. En ella podemos percibir que se presentan, de forma decreciente, desde el vértice central superior (inestabilidad política) hacia la derecha. Las limitantes más apremiantes son: la inestabilidad política, falta de infraestructuras de riego e importaciones inoportunas; todas ellas con una magnitud de 5,0/5,0, es decir, el límite superior de la escala.

Figura 9.

*Representación de las limitantes del sector arrocero: 1999-2016*



Fuente: Elaboración propia (2020).

El pago de la subvención al quintal (equivalente a 45,3 kg) ha presentado retrasos frecuentes desde el año en que se inauguró (2014). Esta limitante se evaluó con 4/5 y sigue siendo uno de los puntos a priorizar para potenciar la actividad. Como se trata de una transferencia monetaria no condicionada, no

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



necesariamente genera un aumento de la productividad; tampoco se establecen criterios de los sujetos beneficiarios que puedan dar el salto cualitativo de productividad, sino que se beneficia sin discreción alguna. Sin embargo, estas medidas pueden crear dependencia y distorsión del mercado que no vale la pena perpetuar, puesto que no se mejoran los sistemas de producción. Por otro lado, las subvenciones cuestan mucho dinero al Estado (aprox. 20 millones de dólares en 2014/2015) y, para que cumplan su cometido, se deben combinar con otros instrumentos de política agraria como: investigación agropecuaria, comercialización, extensión rural, infraestructura rural, seguro agrícola, educación agropecuaria media y superior, entre otros.

Con una evaluación de 3/5, se clasifican el reembolso tardío del seguro y la extensión agrícola ineficiente. La primera se relaciona con la calidad institucional del ISA y la segunda, del MIDA. El ISA es hasta el momento la única entidad (privada o pública) que ofrece seguros agrícolas en Panamá. El seguro agrícola es un componente fundamental de la política agraria, pues se trata de una actividad inmersa en riesgo por su dependencia extrema de las condiciones climáticas.

La cobertura de los programas de extensión se aproxima a un 3% (según cifras del INEC) de todas las explotaciones agropecuarias (aproximadamente 248 560 explotaciones). Con una nómina aproximada de 400 extensionistas a nivel nacional, el MIDA no tiene la capacidad de cumplir con su función de extensión, puesto que hay distintos tipos de modelos de producción dispersos: agricultura familiar, agricultura comercial, agroindustrial, por ejemplo. En Panamá no existe un sistema de extensión coordinado a través de un comité interinstitucional. Debido a la imposibilidad de abarcar las necesidades existentes, otras instituciones hacen labores de extensión. Una alternativa puede ser la creación de un sistema de extensión interinstitucional (MIDA, FCA-UP, IDIAP, entre otras.) y multisectorial (agricultura, comercialización, cooperativismo, etc.).

Referente a la capacidad instalada de la industria molinera (evaluada con 2/5), Panamá no cuenta con silos con capacidad de almacenamiento superior a la demanda anual. Esto dificulta las programaciones de importaciones y procesamiento del arroz nacional. Por esta razón es imperativo respetar las fechas no recomendadas para la importación, de lo contrario se genera una congestión en la molinería. Tomando en cuenta la capacidad actual, solo la eficiencia logística puede garantizar un buen flujo de entrada de arroz nacional y arroz importado al sistema molinero nacional. Para ello, es necesario establecer puntos críticos de importación (ya definidos la cadena

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

de arroz) y respetarlos a cabalidad. También, un monitoreo eficiente de la producción esperada y su distribución en el tiempo, para hacer los ajustes acordes al comportamiento del ciclo agrícola.

Existe evidencia de que la oferta nacional puede equilibrarse a través de la regulación de un “stock” en el tiempo, para que en años de penuria en la producción nacional se pueda compensar con un contingente nacional almacenado. Este recurso suele ser interesante cuando se trata de un grano tan importante como el arroz para la seguridad alimentaria. De igual forma, cuando existe sobreproducción, esta puede ser absorbida por el sistema agroindustrial (público y privado) y, por ende, garantizar que la producción no se pierda en campo. Sin embargo, esta estrategia exige inversiones onerosas en silos de contingencia, por supuesto, luego de haber estructurado una política agraria que potencie la producción.

Los factores con menor impacto según la evaluación son las irregularidades de las lluvias (2/5) y los problemas fitosanitarios (1/5). En el caso de las irregularidades de las lluvias se considera un factor exógeno (no controlable), el cual puede ser minimizado con los sistemas de riego. Sin embargo, como la variabilidad climática se comporta cada vez más errónea e impredecible, el impacto es mayor en sistemas de producción de secano.

En cuanto a los problemas fitosanitarios, la crisis más severa que vivió el sector arrocero fue la manifestada en 2004. Luego, el mejoramiento varietal, el control fitosanitario y las investigaciones fueron reduciendo las amenazas del complejo ácaro-hongo-bacteria. Las variedades (certificadas) actuales se caracterizan por la resistencia a las enfermedades causadas por las plagas, además del potencial varietal, la extensión del modelo de manejo integrado de plagas (fortalezas, debilidades, amenazas, umbrales de acción, etc.) ha permitido mejorar la sanidad de los sistemas de producción.

## Conclusiones

El sector agropecuario panameño presenta particularidades que merecen ser abordadas con medidas políticas multisectoriales que se ajusten al fomento de la producción y al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Según el VII Censo Agropecuario de 2010, de las 248 560 explotaciones agropecuarias, el 43 % se caracteriza por tener una superficie menor de media hectárea y solo el 58 % tiene título de propiedad (tenencia de tierra). Un 4,18 % declaró tener acceso a la asistencia técnica y el 2,32 % al crédito agropecuario. En cuanto a las

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

personas productoras, el 70 % tiene un grado de escolaridad primaria (6 años de escolaridad) o menos, y el 41 % tiene una edad superior de 54 años. Además, en Panamá el 19,1 % de la población es considerada multidimensionalmente pobre y, en términos de inseguridad alimentaria, el 9,5 % está subalimentada. No obstante, los escenarios son más graves en las zonas rurales (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2018; Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional [SENAPAN], 2017).

Desde el ingreso de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1997, la agricultura panameña no ha conocido una reestructuración para aumentar su competitividad, principalmente, la que se dedica a abastecer los mercados nacionales. En 1999, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), en su propuesta del sector privado para una estrategia nacional de desarrollo, estableció algunas recomendaciones para el sector agropecuario. En ese entonces, se recalcó que en el caso de los rubros sensitivos se necesitaba recursos y tiempo, una realidad entendida por los países con los cuales negoció Panamá para su ingreso en la OMC, los cuales permitieron aranceles graduales y tiempo de ajuste para estos productos que fueron aceptados como excepciones, entre ellos el arroz. Prácticamente una década antes de la entrada en vigor (2012) del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, muchos análisis expresaron la necesidad de fortalecer el sector agrícola, especialmente los rubros sensitivos. Sin embargo, hoy en día se tiene un sector aún más debilitado, por lo que la desgravación progresiva de los aranceles de protección se convierte, en el corto plazo, en una amenaza inminente para la producción nacional. Según Moon (2011), la comunidad global está demasiado preocupada por la misión ilusoria de la liberalización del comercio agrícola, el gran peligro es que tal preocupación pueda distraerla de abordar efectivamente los problemas relacionados con la agricultura del siglo XXI. En el caso de Panamá, la agricultura no se robusteció durante los últimos 20 años para la liberalización del comercio agrícola, por ende, la competitividad actual de la mayoría de los rubros es frágil.

Según Clapp (2017), la conceptualización y el enfoque del debate en cuanto a la autosuficiencia alimentaria puede guiar el debate sobre el sistema alimentario global y nacional a una dirección de mayor bienestar, permitiendo una mayor consideración de los casos en que la búsqueda de políticas para aumentar la producción doméstica de alimentos pueda tener un respaldo y sentido político y socioeconómico. Por otro lado, la transición de las economías hacia un complejo sistema alimentario globalizado procura una preparación holística

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



que debe tenerse en cuenta en las políticas de seguridad alimentaria, ya que, en esta complejidad, el ingreso progresivo de los países debe ser complementario al desempeño del modelo agroindustrial hasta ahora dominante, y liderado por los países desarrollados (Fournier y Touzard, 2014). No obstante, en la construcción del sistema agroalimentario de una nación, la consolidación de la gobernanza es fundamental. Zurbriggen (2011) describe que las experiencias en Latinoamérica, sobre la implementación de políticas públicas basadas en formatos preestablecidos por los organismos internacionales no han logrado los objetivos esperados en términos de democracia, eficacia y eficiencia. Por ello, más allá de los esfuerzos supranacionales para guiar a los países, el modelo de gobernanza a construirse debe contemplar el contexto histórico, la cultura y, en este caso, las distintas formas de agricultura.

Panamá pierde la autosuficiencia en arroz en 2004 y luego del análisis de los años posteriores (2004-2016), no existe evidencia de una reacción a través de una política sectorial estructurada para recuperarla. Por el contrario, se ha comprobado que los problemas siguen manifestándose constantemente en cada administración. Estos problemas van ligados a los pilares que sustentan una política agraria de Estado, entre ellos se puede mencionar: calidad de la institucionalidad agraria, crédito agrícola, seguro agropecuario, investigación y extensión rural, comercialización y agroindustria, infraestructuras (sistemas de riego, caminos de producción, silos, etc.), política comercial acoplada a la política agraria nacional, educación agropecuaria media y superior, servicios postcosecha, promoción y mercadeo, cooperativismo y asociativismo. Además, el nuevo reto de las políticas públicas debe dirigirse hacia la diferenciación de los planes, estrategias y programas de desarrollo, las cuales deben basarse en las características y condiciones de los tipos de agricultura existentes: agronegocios, comercial y agricultura familiar.

Se concluye que las instituciones panameñas presentan serios problemas para alcanzar los objetivos trazados administración tras administración, lo que pone en duda la calidad institucional agraria en Panamá. En los cuatro periodos gubernamentales se han evidenciado inconvenientes en el cumplimiento y regulación de los programas de apoyo a los grupos productores. Además, se percibe la preferencia política por desarrollar las actividades logísticas y comerciales de mayor retorno en el corto plazo; una muestra de ello es la poca inversión de servicios generales del Estado para la agricultura. También, se demuestra una precaria planificación de los proyectos de servicios generales, debido a la inestabilidad política y a la falta de una política sectorial basada

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
 Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero



en las necesidades y restricciones de la actividad arrocera. Se concluye que las instituciones panameñas presentan serios problemas para alcanzar los objetivos trazados administración tras administración, lo que pone en duda la calidad institucional agraria en Panamá. En los cuatro periodos gubernamentales se han evidenciado inconvenientes en el cumplimiento y regulación de los programas de apoyo a los grupos productores. Además, se percibe la preferencia política por desarrollar las actividades logísticas y comerciales de mayor retorno en el corto plazo; una muestra de ello es la poca inversión de servicios generales del Estado para la agricultura. También, se demuestra una precaria planificación de los proyectos de servicios generales, debido a la inestabilidad política y a la falta de una política sectorial basada en las necesidades y restricciones de la actividad arrocera.

## Referencias

- Asamblea Nacional, R. de P. Ley 17 de 22 de febrero de 2018. Que declara al arroz como cultivo de seguridad alimentaria nacional (2018). La Gaceta. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28471\\_B/GacetaNo\\_28471b\\_20180223.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28471_B/GacetaNo_28471b_20180223.pdf)
- Camargo, I., Quirós, E., y Zachrisson, B. (2014). Innovación tecnológica del cultivo del arroz, en Panamá. <https://www.researchgate.net/publication/274780010>
- CEPAL, FAO, y IICA. (2017). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018. <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6143/1/BVE17109365e.pdf>
- Chavarría, H. (2010). Crisis económica mundial y comercio agrícola: ganadores y perdedores en América a finales del 2008 (COMUNIICA). <http://repiica.iica.int/docs/B2023e/B2023e.pdf>
- Clapp, J. (2017). Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense. *Food Policy*, 66, 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001>
- FAO. (2011a). Concepts et cadres de la sécurité alimentaire. <http://www.fao.org/elearning/Course/IA/fr/pdf/trainerresources/learnernotes0767.pdf>

- FAO. (2011b). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. <http://www.fao.org/3/a-i2330s.pdf>
- FAO. (2015). Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre. [ww.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)
- Fournier, S., y Touzard, J.-M. (2014). La complexité des systèmes alimentaires: un atout pour la sécurité alimentaire? *Vertigo*, 14(1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.14840>
- IICA. (2008). Plan de acción para la competitividad de la cadena de arroz de Panamá. Hacia un mecanismo de reconocimiento de la calidad. <http://repiica.iica.int/docs/B0747e/B0747e.pdf>
- IICA. (2014). Estrategia del IICA en Panamá: 2014-2018. <http://repiica.iica.int/docs/b3684e/b3684e.pdf>
- MEF. (2018). Índice de pobreza multidimensional de Panamá, año 2018. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/Informe-del-Índice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panamá-2018.pdf>
- Menchú, M., y Méndez, H. (2011). Análisis de la situación alimentaria en Panamá. [http://www.incap.int/index.php/es/publicaciones/publicaciones-incap/doc\\_view/660-panama-informe-analisis-de-situacion-alimentaria](http://www.incap.int/index.php/es/publicaciones/publicaciones-incap/doc_view/660-panama-informe-analisis-de-situacion-alimentaria)
- MIDA. (2014a). Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá. Desde una política de Estado de mediano y largo plazo. <https://www.mida.gob.pa/upload/documentos/aportesmidasector.pdf>
- MIDA, R. de P. Ley 107 de 21 de noviembre de 2013. Que crea el programa de incentivos a la producción nacional de granos y otros rubros agrícolas. (2014). [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2010/2014/2014\\_609\\_2552.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2014/2014_609_2552.pdf)
- Moon, W. (2011). Is agriculture compatible with free trade? *Ecological Economics*, 71, 13-24. <https://doi.org/10.1016/J.ECOLECON.2011.09.004>
- Pincioli, M., Ponzio, N. R., y Salsamendi, M. (2015). El arroz: Alimento de millones. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/410/377/1287-1>

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

Quiros, E., Guerra, C, Quintero, A. (2009). Tecnología para la sostenibilidad de los sistemas de producción de la agricultura Ngäbe Buglé, Panamá. Alternativas tecnológicas para el manejo del cultivo de Arroz a chuzo, en la Comarca Ngäbe Buglé, Panamá.

SENAPAN. (2017). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Panamá 2017-2021. <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panamá-2017.pdf>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 38. <https://www.redalyc.org/pdf/115/11519271002.pdf>

Análisis del sector arrocero en Panamá: 1999-2016  
*Enrique Alejandro Sánchez-Galán Quintero*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.  
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.