

---

# EXPLORANDO LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEY PADE A LA SOSTENIBILIDAD: UN ANÁLISIS DE SU IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

**Vargas Espinosa, Pablo Eduardo**

Universidad Internacional de Ciencia y Tecnología (UNICyT) y  
Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá

Panamá, Panamá

pablo@feesk.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7794-1384>

## RESUMEN

El análisis pone de relieve los riesgos de la omisión de política pública agroalimentaria, luego de la entrada en vigencia del tratado de promoción comercial. La consecuencia de esta circunstancia es un déficit en la seguridad y sostenibilidad alimentaria del país. Este déficit tiene razones internas originadas en la falta de competitividad de los productores locales, reduciendo así la versatilidad y productividad del productor nacional. El artículo plantea que estas circunstancias pudieron haber sido corregidas si se hubiese implantado oportunamente una política pública para la sostenibilidad y promoción del sector, en la misma medida en que se iban derrumbando las barreras arancelarias a la importación de productos agrícolas. La investigación se sustentó en un análisis exploratorio de tipo documental de la ley 352 del 18 de enero del 2023 que establece las políticas agroalimentarias de estado (Ley PADE), el valor agregado de esta investigación es haber establecido un método para relacionar la adopción, implementación y evaluación de la política pública llamada Ley PADE con un conjunto específico de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta metodología de análisis relacionando ODS con la Ley PADE implica la descripción de los factores internos y externos que influyen en la sostenibilidad que el sector.

**Palabras clave:** Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Políticas Públicas, Agroalimentaria, Seguridad Alimentaria, Tratados de Promoción Comercial

## ABSTRACT

The analysis aims to alleviate the risks of the omission of agri-food public policy, after the entry into force of the trade promotion treaty. The consequence of this circumstance is a deficit in the country's food security and sustainability. This deficit has internal reasons originating from the lack of competitiveness of local producers, thus reducing the versatility and productivity of the national producer. The article suggests that these circumstances could have been corrected if a public policy for the sustainability and promotion of the sector had been implemented in a timely manner, to the same extent that tariff barriers to the import of agricultural products were collapsing. The research was based on an exploratory documentary-type analysis of Law 352 of January 18, 2023, that establishes the state agri-food policies (PADE Law), the added value of this research is having established a method to relate the adoption, implementation and evaluation of public policy called the PADE Law with a specific set of Sustainable Development Goals (SDGs). This analysis methodology relating SDGs to the PADE Law involves the description of the internal and external factors that influence the sustainability of the sector.

---

**Keywords:** Sustainable Development Goals (SDGs), Public Policies, Agri-food, Food Security, Trade Promotion Treaties

## 1. INTRODUCCIÓN

Mediante este estudio se describen las dificultades de los productores al enfrentarse a los altos niveles de competitividad que los Tratados de Promoción Comercial (TPC) exigen al sector productivo y prioriza la importancia de contar con políticas públicas agroalimentarias que levanten el perfil competitivo del productor, sugiriendo políticas públicas que encaminan al desarrollo empresarial y resiliencia de los actores del agro para atender los nuevos retos de la competitividad global. Esta pérdida de competitividad tiene una incidencia directa en el crecimiento del riesgo de producción e inversión en el sector y una reducción de las oportunidades de crédito. Por lo tanto esta carencia de política pública agroalimentarias además incide en la falta de sostenibilidad de las acciones del sector. En consecuencia, resulta de gran importancia para lograr la mejor adopción, implementación y evaluación de la política agroalimentarias de Panamá en relación a los ODS, de esta manera ambas estrategias trabajan sinérgicamente para bien del sector y de la nación. Se definen y describen los siete pilares de la Ley PADE, los cuales se vinculan con los ODS: 1,2,3,8, 10 y 13 . Este análisis logra llevar a un nivel de profundidad superior al vincular los siete pilares con los indicadores del logro de los ODS: 1.1.1 , el 2.1.1 , el 3.2.2, el 8.5.1, 10.2.1., el 13.2.1 este nivel de precisión le agrega mucho valor al trabajo. Por lo tanto los resultados están orientados a entender la relaciones existentes entre la Ley PADE y los ODS, desde la perspectiva de las fortalezas y debilidades internas de esa relación, y de las oportunidades y amenazas que afectan a esta relación desde fuera de ella.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

Son muchas las carencias en los países latinoamericanos, que les impiden tener una respuesta competitiva frente a los cambios que producen los Tratados de Promoción Comercial (TPC), cuando se trata de productos agroalimentarios estos países sufren carencias de los productos alimenticios producidos dentro de su fronteras. Los TPC generan las políticas de apertura del mercado y facilitan la importación de productos agrícolas, a precios más competitivos, afectando así a la inversión local en el agro y reduciendo el acceso al crédito en dicho sector. Da Silva (2008) señaló que la carencia de institucionalidad en la seguridad alimentaria y nutricional explica la vulnerabilidad nacional ante fluctuaciones de precios, obstaculizando el derecho a la alimentación y la continuidad de programas gubernamentales (p. 35).

Estas circunstancias producen un detrimento en la sostenibilidad de las regiones agrícolas, lo cual deriva en una migración interna del campo a las ciudades, mientras que aumentan la pobreza en el área rural. En el caso particular de Panamá en los últimos 15 años hubo ausencia de mejoramiento de las políticas públicas agroalimentarias útiles para solventar el déficit de competitividad y desarrollo empresarial de los productores, es por esta razón que luego de innumerables consultas con los protagonistas del sector agropecuario, entre los años 2019 y 2023 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Ministro Consejero para Asuntos Agropecuario dio inicio a un impulso legislativo que culminó con la aprobación de la ley 352 del 2023 o Ley PADE donde se establece la política agroalimentaria estado de Panamá.

Esta política se encuentra alineada con compromisos nacionales e internacionales Agricultura Familiar, el Plan Colmena, el Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria y como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), Plan Nacional de Nutricional 2017-2021, el Plan para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en Panamá, y el Plan Estratégico Sectorial para el Sector Agropecuario y Rural 2021-2025 para el Sector Agropecuario y Rural (MIDA FAO CATIE-IICA).

---

### 3. MATERIALES Y MÉTODO

Utilizando una metodología de investigación exploratoria de tipo documental, tal cual sugiere Morales, que es aquella donde se efectúa sobre un tema u objetivo desconocido o poco estudiado, por lo cual los resultados constituyen una visión aproximada a dicho objetivo es decir un nivel superficial del conocimiento. Y en base a esto este estudio ofrece un esquema analítico contrastando los siete pilares de la Ley PADE, para enlazar los pilares de la ley con un conjunto de ODS y sus indicadores de avance hacia la meta 2030.

En primera instancia se diseñó y redactó un cuadro comparativo entre los pilares de la Ley PADE y un conjunto de ODS, que sinergizan en favor de la sostenibilidad nacional. Colocando la sostenibilidad como un desafío transversal de la adopción, implementación y evaluación de la política pública. La actividad agropecuaria enfrenta desafíos por su multifuncionalidad, desde la producción de alimentos hasta la gestión de bienes públicos globales. Esto exige replantear sistemas hacia la sostenibilidad (Rho, 2022, pp. 2-3).

En una segunda instancia y luego de identificados los documentos oficiales donde se describe la política pública agroalimentaria y evaluados los 17 objetivos ODS, nos percatamos que la comparación se debería focalizar en un conjunto de ODS en particular y llevar el análisis a niveles de indicadores ODS.

Por lo anterior, esta revisión documental tuvo que incluir un nivel de exploración adicional, en donde entraron en juego los indicadores de avance en los ODS, con el objeto de entender mejor la dinámica entre estos y la Ley PADE. De ahí que se identificaron siete indicadores directamente relacionados con la Ley PADE.

Por último, el análisis y la síntesis de la información plasmada en la evaluación de fortalezas y debilidades, es decir factores internos que favorecen o no la sostenibilidad; y por otra parte las oportunidades y amenazas, es decir los factores externos que pueden o no incidir en la sostenibilidad.

Por lo tanto, en este estudio se cumple con el objetivo de analizar la contribución de la ley a la sostenibilidad, desde dos perspectivas la perspectiva interna, que responde a las fortalezas y debilidades y la perspectiva externa vinculada con las oportunidades y amenazas. De esta manera se contribuye a lograr establecer un esquema que sirve de línea base para poder monitorear, a través del tiempo, la influencia de la política pública agroalimentaria en la sostenibilidad. Por lo antes mencionado, los resultados están orientados a entender la relaciones existentes entre la Ley PADE y los ODS, desde la perspectiva de las fortalezas y debilidades de esa relación, y de las oportunidades y amenazas que afectan esta relación. Por lo tanto la relación entre ambas (PADE y ODS) es el sujeto de estudio.

### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se observó de manera general como los siete pilares de la Ley PADE contribuyen a los siete ODS, estos siete pilares son, a saber: (1) Seguridad jurídica, (2) Educación, (3) Productividad y competitividad, (4) Extensión rural, investigación, asistencia técnica e innovación, (5) Desarrollo de los territorios rurales y agricultura familiar, (6) Resiliencia al cambio climático y gestión agroambiental, (7) Equidad e inclusión económica de los agricultores más vulnerables; y entre los ODS como sujeto de análisis son el ODS 1: Sobre la erradicación de la pobreza, el ODS 2 que habla sobre hambre cero, el ODS 3 relacionado a la salud, el ODS 8: vinculado con el trabajo y crecimiento económico, el ODS 10: que trata sobre la reducción de la desigualdad y el ODS 13 que guarda relación con el clima y ODS 16: sobre la seguridad jurídica, justicia e instituciones sólidas.

ODS 1 relacionado a la pobreza, está relacionado con el séptimo pilar de la Ley PADE donde alude a las tareas pendientes de la inclusión económica de los agricultores vulnerables, por lo tanto en la medida en que avance la implantación y ejecución de esta ley, debería impactarse el indicador ODS 1.1.1. el cual mide la proporción de la población que vive debajo del umbral Internacional de la pobreza.

En cuanto al ODS 2, vinculado con el concepto de Hambre Cero, está relacionarlo con los pilares número 3 y 5 de la Ley PADE, orientados a fomentar la productividad y la competitividad en el sector agropecuario, territorios rurales o agricultura familiar, puesto que en la medida en que haya mayor producción se impactar el indicador ODS 2.1.1. relacionado a la prevalencia de la subalimentación en los países.

Se observa un alineación entre el pilar número 2 de la ley, denominado la Educación, dentro del contexto del sector productivo, con el ODS 3 que alude a la salud y al bienestar, debido a que mejorando la educación se puede lograr mejores prácticas de vida, que benefician tanto a la salud reproductiva como a la nutrición, sobre todo en el caso de los productores que se encuentran en estado de vulnerabilidad. Se observa una relación de este pilar de la Ley PADE con los indicadores ODS 3.2.1. que mide tasa de mortalidad en niños de menores de 5 años y el 3.2.2 que controla tasa de mortalidad neonatal, así como también el 3.1.1 que alude tasa de mortalidad materna.

En cuanto al impacto de la Ley PADE en el logro del ODS 8 que apunta al trabajo decente y crecimiento económico, se observa que el pilar número 4, orientado a favorecer programas para la extensión rural, la investigación, la asistencia técnica, la innovación y la tecnología podrán impactar el indicador ODS 8.5.2. el cual apunta a medir la tasa de desempleo.

Es la medida en que la Ley PADE logre ir fortaleciendo la equidad y la inclusión económica de los agricultores más vulnerables, tal como lo dice su pilar 7, se estará trabajando alineadamente para la reducción del desigualdades del ODS 10 y en particular se podrá impactar el indicador ODS 10.2.1. que mide la proporción de las personas que viven debajo del 50% de la mediana de los ingresos

En cuanto a la acción por el clima, propuesta por ODS 13 observamos que el pilar 6 de la resiliencia al cambio climático y gestión agroambiental de la Ley PADE están íntimamente vinculados al indicador ODS 13.2.1. que trata sobre el establecimiento o la puesta en marcha de una política, estrategia o plan integrado que aumente su capacidad para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático, promueven la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero sin comprometer la producción de alimentos.

La seguridad jurídica el pilar número uno de la Ley PADE es un factor transversal que guarda relación con todos los ODS, ya que al tener el sector agroalimentario un marco regulatorio garantiza la inclusión y la sostenibilidad del sector.

Tabla #1: de las relaciones entre los ODS, sus Indicadores y los Pilares de la Política Pública Agroalimentaria

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	Factores de Política Agroalimentaria	Indicadores ODS Relacionados
A) De la Pobreza (ODS 1)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 7: Equidad e Inclusión Económica de los Agricultores más Vulnerables	- Proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza
B) Hambre Cero (ODS 2)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 3: Productividad y Competitividad del Sector Agropecuario	- Prevalencia de la subalimentación.

C) Salud y Bienestar (ODS 3)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 2: Educación	- Tasa de mortalidad infantil. - Tasa de mortalidad materna.
D) Trabajo Decente y Crecimiento Económico (ODS 8)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 4: Extensión Rural, Investigación, Asistencias Técnicas e Innovación Tecnológica y No Tecnológica, Pilar 5: Desarrollo de los Territorios Rurales y la Agricultura Familiar	- Tasa de desempleo. - Ingreso per cápita.
E) Reducción de las Desigualdades (ODS 10)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 7: Equidad e Inclusión Económica de los Agricultores más Vulnerables	- Coeficiente de Gini. - Proporción de ingreso del 10% más rico en relación con el 10% más pobre
F) Acción por el Clima (ODS 13)	Pilar 1: Seguridad Jurídica Pilar 6: Resiliencia al Cambio Climático y Gestión Agroambiental	- Emisiones de gases de efecto invernadero. - Vulnerabilidad al cambio climático.
Fuente Elaboración propia En cuanto a los Códigos de los indicadores, por efecto del espacio, puede observarlos en los párrafos anteriores a la tabla #1.		

## 5. RESULTADOS

Debido a que el análisis describe las relaciones entre ODS y los pilares de la política agroalimentaria de Panamá, del estudio de esta relación emanan factores que contribuyen a la misma como lo son las oportunidades y las fortalezas, este tipo de factores promueven la sinergia entre ambas iniciativas. Por otra parte encontramos factores que restringen la relación entre estas los cuales denominamos debilidades y amenazas.

Las fortalezas originadas de esta identificación de factores se enmarcan en que la política agroalimentaria está alineada con un conjunto de ODS, pues desde su diseño la Ley PADE tomó en cuenta promover nuevas formas de desarrollo más sostenibles.

Entre las debilidades de la Ley PADE está la frágil capacidad de articulación con los actores del sector privado, cuya cooperación intersectorial dependen de intereses económicos propios difíciles de conciliar en un solo haz de voluntades.

Entre las oportunidades para éxito de esta relación está la buena voluntad de la sociedad hacia la sostenibilidad y el respaldo mediático en y redes, lo cual hace probable que las nuevas administraciones gubernamentales sean proclives a desarrollar programas concretos orientados a la implementación y ejecución de la política pública agroalimentaria, contenida en la Ley PADE

## 6. CONCLUSIONES

Tan como mencionamos antes, la alineación entre las iniciativas (ODS y PADE) apalancadas por la buena prensa que tiene la sostenibilidad, es garantía de buena parte del éxito conjunto, sin embargo esta puede ser opacada por la falta de recurso presupuestarios para el sector. Conviene insertar la iniciativa PADE como un capítulo preponderante del Informe Anual Voluntario que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) envía a la Naciones Unidas para presentar el estatus frente a los logros de los ODS en el año 2030.

La complejidad de un sector agroalimentario con tantos actores diferentes hace frágiles los liderazgos y las relaciones de satisfacción de gremios y asociaciones, luego lograr consensos se facilita utilizando a la sostenibilidad como la bandera que une a todos los protagonistas del sector.

---

Puesto que en la medida que estos se mantienen cohesionados los próximos gobiernos se sensibilizan hacia las iniciativas propuestas por la Ley PADE.

Las amenazas percibidas con respecto a la relación que existe entre las ODS y la política pública agroalimentaria del país, caen en el plano de las limitaciones financieras del estado y de las empresas cuyos déficit competitivo les obliga a tomar decisiones con retornos a corto plazo, mientras las sostenibilidad los brinda a más largo plazo.

## REFERENCIAS

- Da Silva, J. G., Ortega, J., & Faiguenbaum, S. (2008). Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Rimisp.
- Grethy, M. G. (2020). Desarrollo sostenible y políticas públicas: enfoque de la ONU y ecología política. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 6(12), 73-87
- Morales, F. (2012). Conozca 3 tipos de investigación: Descriptiva, Exploratoria y Explicativa. *Recuperado el*, 11(3).
- Novella, P. R., & Vinuesa, A. C. S. (2022). Los indicadores de desarrollo sostenible de la Agenda 2030: su relación con el mundo de las empresas. *Economía industrial*, (425), 31-46.
- Rho, A. C. (2022). *Políticas públicas promotoras del desarrollo sostenible de la actividad agropecuaria: Evaluación del Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Argentina* (Doctoral dissertation, Agronómica).
- El Diagnóstico del Sector Agroalimentario 2010-2019 formulado por el IICA
- Labor de la Comisión de Estadística. (s.f.). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible [Documento anexo a A/RES/71/313]. Recuperado de [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework\\_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf)

---

<sup>1</sup> Los autores del trabajo autorizan a la Universidad Internacional de Ciencia y Tecnología (UNICyT) a publicar este resumen en extenso en las Actas del Congreso IDI-UNICyT 2023 en Acceso Abierto (Open Access) en formato digital (PDF) e integrarlos en diversas plataformas online bajo la licencia CC: Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.