



Informe General

Sector Lácteo en Panamá

Contexto, Políticas, Actores, Retos y
Propuestas en el Marco del OPSAa

MIGUEL ANGEL ARVELO SÁNCHEZ¹
JUAN MANUEL SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

Oficina del IICA en Panamá
Junio de 2025

¹ Documento Elaborado por Miguel Angel Arvelo Sánchez y Juan Manuel Sánchez R, a partir de fuentes verificadas de información, con apoyo de I.A. (ChatGPT 4o (módulo de investigación avanza) y CLAUDE Opus 4).

Informe General y Anexos

Contenido

Situación Actual y Evolución Reciente del Sector Lácteo en Panamá	6
Evidencias Documentadas de la Situación Actual del Sector Lácteo	6
Acciones públicas recientes para el sector lácteo Panameño.	9
Introducción	10
Acciones gubernamentales recientes en producción lechera	10
Apoyos económicos, subsidios y financiamiento agropecuario	11
Proyectos de sanidad animal, innovación tecnológica y productividad	11
Iniciativas de sostenibilidad ambiental en la ganadería lechera	12
Espacios de concertación público-privada	13
Cambios normativos relevantes	14
Referencias y Enlaces Web – Acciones Públicas Recientes para el Sector Lácteo Panameño	14
Recursos Disponibles en el Sector Lácteo	15
Recursos Institucionales	15
Recursos Financieros y Programas de Apoyo	17
Recursos Técnicos y Humanos	18
Instrumentos de Apoyo al Productor y Programas Sociales	20
Eventos Relevantes Recientes del Sector Lácteo	21
Hallazgos Clave del Mapeo	23
Reflexiones Estratégicas y Recomendaciones	26
Gobernanza y gobernabilidad del sector lácteo panameño	32
Actores clave del sector lácteo	32
Mecanismos de coordinación público-privada	34
Capacidad institucional y respuesta a desafíos	35
Fortalezas y debilidades estructurales	35
Calificación cualitativa de gobernanza y gobernabilidad	36
Cifras de la Situación Actual y Evolución Reciente del Sector Lácteo en Panamá	37
Producción nacional de leche cruda	37
Superficie ganadera empleada	37

Población de ganado vacuno y porcentaje dedicado a lácteos	38
Distribución geográfica de la producción (por provincias)	38
Producción industrial de productos lácteos (pasteurizados, quesos, etc.)	39
Consumo nacional de lácteos (bruto vs. neto)	39
Comercio exterior: exportaciones e importaciones de lácteos	40
Empleo en el subsector lácteo (producción, industria y comercio)	41
Fichas Técnicas – Consultoría Sector Lácteo Panamá	43
Mapeo y registro de políticas públicas	43
Identificación y registro de buenas prácticas	44
Sistematización de evidencias sobre políticas públicas	46
Recolección y registro de recursos de información	47
Referencias y Enlaces Web	48
Recursos estadísticos clave	48
Bibliografía técnica panameña	49
Herramientas de análisis de políticas	49
Mejores prácticas y sostenibilidad.....	49
Plataformas colaborativas.....	50
Identificación y registro de eventos relevantes	50
Enlace de los Eventos Relevantes	52
Sistematización y validación de información registrada	53
Rutas y Métodos para la Corrección y Mejora de la Información en OPSAa	54
Generación de insumos de análisis	55
Acciones del PEG de Panamá relacionadas con el Sector Lácteo	58
Ausencias y vacíos respecto al sector lácteo	59
Recomendaciones estratégicas	59
LEGISLACION NACIONAL VINCULADA Y VINCULANTE CON EL SECTOR LACTEO	60
I. Legislación Nacional	60
II. Decretos Ejecutivos	60
III. Resoluciones y Normativas Técnicas	60
IV. Normativas Internacionales y Estándares Técnicos	61
Informe Técnico: Dimensión del Sector Lácteo en Panamá (OPSAa)	62
Introducción	62

Políticas públicas específicas para el sector lácteo.....	63
Políticas macroeconómicas que inciden en el sector lácteo	64
Políticas comerciales (comercio y mercado externo)	67
Políticas sanitarias y fitosanitarias (inocuidad y salud animal).....	69
Políticas ambientales y de sostenibilidad agropecuaria	72
Políticas sectoriales agroalimentarias y de desarrollo rural	74
Conclusiones	77
Informe Técnico. Síntesis Analítica del Mapeo Sector Lácteo de Panamá ..	80
Introducción.....	80
Políticas Públicas que Inciden en el Sector Lácteo.....	80
Políticas Productivas.....	80
Políticas Comerciales.....	81
Políticas Sanitarias y de Inocuidad	82
Políticas Ambientales y de Sostenibilidad.....	83
Políticas de Innovación y Desarrollo Tecnológico	84
Políticas Institucionales y de Gobernanza Sectorial	85
Políticas Macroeconómicas y de Apoyo Financiero	87
Buenas Prácticas Relevantes para el Sector Lácteo	92
Desarrollo Productivo y Eficiencia Ganadera	92
Gestión Sanitaria e Inocuidad de la Leche.....	93
Modelos Cooperativos y Asociatividad	94
Innovación Tecnológica y Transferencia	96
Sostenibilidad y Responsabilidad Ambiental.....	97
Comercialización, Valor Agregado y Mercados	98
Mapeo de Actores de la Cadena Láctea de Panamá	102
Producción primaria.....	102
Transformación agroindustrial	102
Comercialización y distribución	103
Regulación	103
Investigación y asistencia técnica	104
Cooperación internacional.....	105
Asociaciones de consumidores	105
Referencias	105
1. Producción y sostenibilidad	105

2. Industria y comercialización	106
3. Sanidad e inocuidad	106
4. Organización y defensa del consumidor	106
Acuerdos comerciales y de cooperación relevantes	107
Controversias y disputas comerciales recientes (2020-2025)	108
Referencias:	109
Fuentes adicionales de información (privadas/suscripción)	112
Lista de Anexos del Informe Lácteo – Panamá	113
Gráficos del Sector Lácteo en Panamá	124
1. Producción nacional de leche cruda por año (2008–2023).....	124
2. Importaciones y exportaciones de productos lácteos por categoría y origen/destino.....	125
3. Precios al productor vs. precios al consumidor.....	126
4. Distribución geográfica de la producción nacional por provincia.....	127
5. Consumo per cápita de lácteos en Panamá (2008–2023).....	128
6. Capacidad industrial instalada vs. leche procesada.....	129
7. Comparación internacional de productividad lechera.....	130
8. Evolución de la población de ganado bovino en Panamá (2008–2023).....	131

Situación Actual y Evolución Reciente del Sector Lácteo en Panamá

Evidencias Documentadas de la Situación Actual del Sector Lácteo

El diagnóstico del sector lácteo panameño refleja **tendencias preocupantes en cuanto a la producción y consumo**, así como brechas y oportunidades. A continuación, se presentan las evidencias clave (estadísticas, estudios y análisis recientes) que ilustran la situación actual:

- **Declive en la Producción Nacional:** La producción de leche fluida en Panamá ha experimentado una tendencia decreciente en los últimos años. En 2015 se producían unos **205 millones de litros** anuales, mientras que para 2023 la cifra cayó a **179 millones de litros**, una reducción cercana al 13%. Esta caída productiva se atribuye principalmente a factores climáticos adversos y eventos extremos recurrentes (fenómenos El Niño/La Niña) que merman la disponibilidad de forrajes. De hecho, entre 2013 y 2023 Panamá enfrentó al menos **3 eventos El Niño y 2 La Niña intensos**, generando sequías prolongadas e inundaciones atípicas que impactaron la ganadería. Autoridades y gremios coinciden en que el **cambio climático ha obstaculizado significativamente la producción lechera** en la última década. Como ejemplo, la severa sequía de 2019 redujo en más de 25% la producción en Azuero durante varios meses (según informes de ANAGAN), provocando escasez temporal de leche grado C para queserías. Estas evidencias resaltan la **vulnerabilidad productiva** y justifican las acciones de adaptación que se presentaran posteriormente.
- **Disminución del Hato Lechero y Productores:** Paralelo a la caída de la oferta lechera, el **inventario de ganado lechero** también se ha contraído. El número de vacas especializadas en ordeño pasó de un aproximado de 231,400 vientres en 2015 a unos 157,500 vientres en 2023, con una reducción superior al 30%. Como reflejo que muchos productores han reducido o liquidado sus hatos. La **pérdida del número de productores** parece aún más drástica: según la ANAGAN, se estimaba alrededor de 1,200 productores dedicados a leche en 2019, pero en 2022-2023 quedaban apenas unos 700 activos. Es decir, **más de 400 pequeños ganaderos (sobre todo de leche grado C) han abandonado la actividad en muy pocos años**. Las razones documentadas incluyen: costos de producción altos e insostenibles (insumos importados, electricidad y combustible en alza), precios estancados al nivel de productor y envejecimiento de la población rural sin relevo generacional. Por estas razones muchos lecheros optaron por arrendar sus tierras para cultivos como arroz, considerándolo más rentable o menos demandante. Otro

factor mencionado es la falta de mano de obra joven dispuesta a labores ganaderas (ordeños madrugadores, etc.), a pesar de cierta mecanización actual. Estas cifras evidencian un **retroceso en la base productiva** del sector y explican en parte la dependencia creciente de productos importados. También sugieren que, de no mediar políticas efectivas, la autosuficiencia láctea continuará deteriorándose.

- **Brecha entre Demanda y Oferta – Creciente Importación:** Panamá tiene un déficit estructural de leche. La **demanda nacional** (sumando leche fluida y derivados en equivalente líquido) se calcula en torno a **480 millones de litros anuales**, mientras la producción nacional apenas cubre los 180 millones. Esto implica que alrededor del **62% del consumo es abastecido por importaciones**, principalmente de leche en polvo, quesos y derivados lácteos. De acuerdo con datos oficiales, Panamá importaba cerca de **1,980 toneladas métricas de leche en polvo al año** (dato aproximado del 2020), equivalentes a unos 20 millones de litros reconstituidos. A ello se suman importaciones de quesos (sobre todo cheddar y mozzarella para industria alimenticia) y productos como sueros lácteos. Las importaciones totales de lácteos superaron los \$60 millones en 2023 (según cifras de la Contraloría). Esta brecha de oferta ha ido en aumento con la caída de la producción local. Por ejemplo, en 2010 Panamá producía casi el 50% de lo que consumía; hoy solo ~37%. La evidencia más reciente es que tras la pandemia 2020-2021, cuando la producción local tuvo tropiezos logísticos, las importaciones aumentaron para llenar anaqueles, consolidando proveedores externos. Esto mantiene deprimido el precio interno pagado al productor, creando un círculo vicioso. Los gremios advierten que la situación podría agravarse con la **desgravación arancelaria final** del TPC Estados Unidos: productos lácteos como leche en polvo y quesos procesados entrarían libres de arancel en próximos años, compitiendo directamente con la industria local. Estos datos evidencian la **fuerte dependencia externa** y la necesidad de estrategias para mejorar la competitividad local y recuperar mercado interno.
- **Caída del Consumo Per Cápita:** En contra a lo deseable, el **consumo de leche y derivados per cápita** en Panamá ha venido cayendo. Se estima que hace 10-15 años, el consumo per cápita equivalente (incluyendo todos los derivados en litros de leche) rondaba **110 L/habitante/año**, mientras en la actualidad se sitúa alrededor de **90–95 L/hab/año**. Esta disminución estimada del 15-20% se atribuye a varios factores: cambios en hábitos de consumo (p.ej., mayor preferencia por bebidas alternativas o simplemente menos ingesta de lácteos por moda dietaria), pero sobre todo al **encarecimiento relativo de la leche** frente a ingresos estancados. Durante 2022-2023, con la inflación global, los productos lácteos tuvieron incrementos de precio al consumidor, lo que contrajo la demanda en familias vulnerables. Voceros de la industria han manifestado preocupación por esta tendencia, enfatizando la necesidad de campañas para estimular tanto la producción como el consumo interno. La caída en consumo también se refleja en ciertos productos: por ejemplo, se redujo la compra

de **quesos nacionales** tradicionales, sustituidos en parte por importados quizá más baratos o por menor consumo general. Este es un hallazgo relevante: aun cuando hay un déficit de oferta, el consumo tampoco crece, conformándose un mercado lácteo nacional contraído. Para revertir esta situación, se sugiere combinar esfuerzos de **promoción de consumo** (educación nutricional y mercadeo) con mejora de competitividad para ofrecer precios accesibles. La evidencia hasta 2023 muestra que, pese a ser Panamá un país de ingreso medio-alto, su consumo de leche per cápita está por debajo de la recomendación nutricional de FAO/OMS (~150 L/año) y por debajo de países vecinos como Costa Rica (~200 L) o incluso El Salvador (~100 L).

- **Situación de la Cadena Grado C:** Un subsegmento especial y crítico es la producción de leche Grado C (leche cruda refrigerada artesanal destinada a queserías y derivados industriales). Las estadísticas de la Dirección de Agroindustrias del MIDA revelan un comportamiento dispar: la **recepción de leche Grado C por las grandes plantas pasteurizadoras** cayó de 29.6 millones de litros en 2019 a solo 17.5 millones en 2023, aunque repuntó levemente a 20.4 millones en 2024. Esto indica que las industrias formales redujeron y siguen reduciendo su compra de leche C, probablemente por menor oferta o por preferir leche de calidad superior. En contraste, las **pequeñas y medianas empresas (queserías)** aumentaron su acopio de leche C de 33.6 millones (2019) a 44.0 millones (2023) y 46.4 millones en 2024. Es decir, la elaboración de queso artesanal viene absorbiendo mayor volumen de leche C, quizás por la salida de competidores (menos productores, pero los que quedan venden más a las queserías locales). Sumando ambos destinos, el total de leche C procesada en 2024 (66.9 millones L) supera ligeramente la de 2019 (63.2 millones L), lo que sugiere una **redistribución en la cadena más que un colapso total**, pero tal situación tiene un límite. No obstante, el contexto sigue siendo de crisis para este segmento: **menos productores producen algo más de leche** (posiblemente apoyados por el subsidio y buenos precios del queso en 2024), pero enfrentan costos altos. Dirigentes de Aproquelpa (productores de queso) señalan que los **costos de producción de leche son muy altos**, agravados por la competencia de productos importados, y temen que la apertura comercial próxima empeore su rentabilidad. En síntesis, la evidencia muestra al segmento de leche C en **franca decadencia en número de productores y formalización**, aunque manteniendo cierto nivel de producción en manos de quienes perseveran. Es un punto de alerta porque es el sustento de cientos de familias rurales y provee productos populares (queso fresco, yogurt natural) a bajo costo a la población.
- **Impacto Socioeconómico del Sector:** A pesar de las dificultades, el sector lácteo aún tiene un peso socioeconómico considerable. Según estimaciones de MIDA, la cadena lechera (producción primaria + industria + comercialización) genera alrededor de **270,000 empleos directos e indirectos** en el país. Esto incluye empleos en fincas (ordeñadores,

peones), en transporte (cisterneros), en plantas industriales, ventas y distribución. En muchas comunidades rurales, la producción de leche es uno de los **principales motores económicos locales**. Por ejemplo, en distritos de la provincia de Los Santos, los ingresos de la venta de leche sostienen la economía local, pagando salarios e insumos que se mueven en las comunidades rurales. Adicionalmente, la leche tiene un gran peso en la seguridad alimentaria: Panamá destina una porción de la producción a programas sociales (leche grado B y C para la merienda escolar y el vaso de leche escolar en áreas vulnerables). Si el sector colapsara, no solo se encarecería la canasta básica (por mayor dependencia importada) sino que se perdería tejido socioeconómico rural. Estos argumentos han sido expuestos por líderes gremiales y respaldados con datos en las mesas de diálogo. Por ejemplo, Euclides Díaz (ANAGAN) recordó en 2024 que la oferta nacional de lácteos es la suma de producción interna más importaciones menos las exportaciones, y que, **si aumentan demasiado las importaciones, la producción local no colocada termina desperdiciada (tirada al Cerro Patacón)**, ilustrando gráficamente el riesgo de sustituir lo nacional por foráneo. Las evidencias disponibles refuerzan la necesidad de instrumentos concretos de políticas para salvar y transformar este sector, dada su importancia más allá de lo económico (tejido social, seguridad alimentaria, arraigo cultural).

En conjunto, estas evidencias arrojan un panorama desafiante: **producción y productores en declive, demanda interna insatisfecha pero estancada, mayor penetración de importaciones y riesgos sistémicos (clima, costos, apertura comercial)**. No obstante, también se identifican **oportunidades**: la brecha de mercado podría ser llenada por producción local si esta se vuelve más eficiente y mejora su calidad; existen iniciativas exitosas que prueban que con apoyo técnico y organización la productividad puede aumentar; y el compromiso político reciente (nueva institucionalidad sanitaria, financiamiento) pueden brindar herramientas para revertir tendencias. Estos hallazgos cuantitativos y cualitativos serán base para las reflexiones estratégicas presentadas a continuación.

Acciones públicas recientes para el sector lácteo Panameño.

En los últimos 12 meses se han generado un conjunto de acciones políticas, proyectos, programas e iniciativas, vinculadas con la ganadería lechera en Panamá, que hemos recogido desde la prensa nacional y las pagina institucionales del país que complementan y actualizan el análisis que se desarrolla en el presente documento.

Introducción

La ganadería lechera panameña continúa siendo un rubro estratégico para la seguridad alimentaria y la economía local. De acuerdo con la Asociación Nacional de Procesadores de Leche (ANAPROLE) y el MIDA, el país produce alrededor de **180 millones de litros de leche al año**, con un **consumo per cápita cercano a los 120 litros**. Este sector genera unos **270,000 empleos directos e indirectos**. En el último año (junio 2024-junio 2025) se han observado desafíos de producción (por ejemplo, una caída aproximada del ~6% en la leche entregada a la industria en 2023) pero también varias iniciativas oficiales para dinamizar la actividad. A continuación, se analiza el contexto nacional con base en fuentes gubernamentales y documentos oficiales.

Acciones gubernamentales recientes en producción lechera

Iniciativas del MIDA: El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) ha liderado actividades con el sector lácteo. Por ejemplo, en marzo 2024 se apoyó el XXVII Congreso de productores lecheros de Aprogalpa, donde las autoridades del MIDA entregaron un pick-up 2024 a los ganaderos como apoyo a sus labores. En agosto 2024 el ministro Linares inauguró el 17º Congreso Panamericano de la Leche en Panamá, haciendo un llamado a «unir esfuerzos para aumentar la producción de leche y generar un mayor consumo». En ese evento el ministro enfatizó la necesidad de financiar la investigación aplicada para eficientizar la producción y de incluir activamente a los pequeños productores en la cadena productiva.

Planes de contingencia y clima: Ante fenómenos climáticos adversos, el gobierno avanzó en el Plan Sequía 2023. En diciembre 2023 el viceministro Pineda informó que el Ejecutivo destinó B/.10 millones como Emergencia Ambiental, de los cuales B/.8.6 millones ya se habían invertido en cosecha de agua, semillas mejoradas e insumos para contrarrestar el fenómeno El Niño. En la reunión de la junta de ANAGÁN se detalló que se estableció una mesa interinstitucional para otorgar políticas crediticias especiales a productores afectados (incluidos lecheros de leche Grado C).

Apoyo sectorial e infraestructura: El gobierno también ha desarrollado espacios de capacitación y acercamiento territorial. En abril 2025, la Dirección Regional del MIDA en Veraguas organizó un “congresillo” para 180 ganaderos de leche, con charlas sobre manejo de pastos (maíz forrajero, forrajes mejorados) y demostraciones de equipos agrícolas innovadores. Estas jornadas educativas buscan fortalecer la productividad y competitividad del sector. Asimismo, el ministro Linares realizó conversatorios en Chiriquí (abril 2025) con productores locales, destacando el esfuerzo de elevar la producción y la calidad de la leche, y promoviendo programas de promoción del consumo (por ejemplo, el programa “Vaso de Leche” en escuelas).

Apoyos económicos, subsidios y financiamiento agropecuario

Créditos y préstamos blandos: El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) ha brindado financiamiento clave al sector lechero. Hasta inicios de 2025, el BDA ha respaldado la compra de 6,067 animales de leche con créditos por B/.16,701,327.53, lo cual contribuye anualmente al abastecimiento nacional de unos 45.8 millones de kilos de carne y significativa cantidad de leche. La provincia de Los Santos encabeza el financiamiento con 2,523 animales por B/.6.63 millones, seguida por Herrera y Chiriquí. Además, el programa AgroSolidario del BDA otorga préstamos a 0% de interés (hasta B/.100,000) para inversiones en ganadería de leche y otros subsectores pecuarios.

Subsidios al precio de leche Grado C: El MIDA ha mantenido un subsidio directo para pequeños productores. Mediante la Resolución OAL-009-ADM-2024 publicada en la Gaceta Oficial (1 mar 2024), el Gobierno apoya con B/.0.10 por litro a los productores de leche Grado C que vendan a plantas procesadoras durante 2024. Este recurso no reembolsable se canaliza a través de las plantas lácteas, que deben remitir documentación (inscripción SIGAP, planillas de pago, etc.) al MIDA. En noviembre 2024 se informó además que el Ejecutivo y la industria continuarán dando «todo su respaldo» al sector Grado C para frenar la disminución de productores, mejorando la tecnología y la gestión productiva.

Aportes de la empresa privada: Se han articulado fondos privados con apoyo estatal. En abril 2024, Nestlé Panamá aportó B/.136,446.45 a IPAGAL (Instituto Panameño de Ganadería de Leche) como parte de un fondo de reorientación del 3% de las importaciones de leche. Este convenio, aprobado por la Cadena Agroalimentaria de Leche, busca apoyar al sector ganadero nacional con foco en desarrollo sostenible. Los recursos serán orientados mediante IPAGAL y la cadena de leche, destinándolos a programas concretos para la producción lechera. El viceministro del MIDA resaltó la intención de “producir más con menos y respetando el planeta” al emplear estos fondos.

Proyectos de sanidad animal, innovación tecnológica y productividad

Mejoramiento genético: El Gobierno impulsa la genética bovina como vía de productividad. El programa «Un Mejor Semental» del MIDA entregó miles de sementales de alta calidad en todo el país (3,005 entre 2019–2024) con una inversión de B/.7.65 millones. Por ejemplo, en mayo 2024 se entregaron 9 sementales (beefmaster y brangus) a ganaderos de Chiriquí, con su certificación sanitaria, para elevar la calidad genética del hato nacional. El objetivo es que los pequeños productores aumenten la cantidad y calidad de leche (y carne) mediante razas mejoradas.

Formación técnica y equipos innovadores: Además de genética, se promueven prácticas modernas. En congresillos regionales (por ejemplo,

Veraguas, abril 2025) se capacita a productores en manejo de pasturas (ensilaje de maíz, forrajes mejorados) y uso de equipos agrícolas y pecuarios innovadores (pulverizadoras calibradas, entre otros). Estas tecnologías apuntan a optimizar la alimentación del ganado y reducir costos en el hato.

Sanidad animal – rabia: El MIDA ha intensificado la vigilancia zoonosológica. En 2024 la Dirección Nacional de Salud Animal reportó la captura de 7,389 murciélagos hematófagos (vectores de rabia bovina) en 919 jornadas nacionales, como parte de una campaña nacional de prevención. Para 2025 (hasta marzo) se registran 3,150 capturas adicionales. Cuando se detecta un foco de rabia, se activa inmediatamente la vacunación antirrábica del ganado susceptible en la zona, junto con control de murciélagos y capacitación a productores. Estas medidas coordinadas buscan evitar contagios a bovinos y proteger la salud pública.

Sanidad animal – gusano barrenador: Un esfuerzo público-privado se está procurando reducir la incidencia del nuevo brote de gusano barrenador (hypoderma). En diciembre 2024 se comunicó que la incidencia de casos ha bajado sostenidamente, gracias a la estrategia de vigilancia epidemiológica, detección temprana, educación sanitaria y control integrado que aplica MIDA con la Comisión Panamá-EEUU (COPEG), con el apoyo de FAO, IICA y OIRSA. COPEG destacó que la supresión de plaga se mantiene aún sin necesidad de liberar moscas estériles en el país, avanzando la erradicación hacia países del norte. Durante 2023–2024 Panamá registró 31,272 casos acumulados, pero la tendencia es decreciente gracias a estos programas.

Sanidad animal – brucelosis y tuberculosis. En marzo de 2025, el MIDA anunció un plan piloto de certificación de fincas para lograr la declaratoria oficial de Panamá como país libre de brucelosis y tuberculosis bovina. Este plan cuenta con el respaldo de la empresa procesadora de leche Estrella Azul y se alinea con los objetivos de sanidad agropecuaria del país. La erradicación de estas enfermedades no solo mejora la salud del hato ganadero, sino que también tiene un impacto positivo en la producción lechera. La eliminación de la brucelosis y la tuberculosis bovina reduce las pérdidas económicas asociadas con abortos y disminución en la producción de leche, mejorando así la rentabilidad de los productores. Además, la certificación oficial como país libre de estas enfermedades abre nuevas oportunidades para la exportación de productos lácteos, al cumplir con los estándares sanitarios exigidos por los mercados internacionales. Esto fortalece la posición de Panamá en el comercio global de productos lácteos y contribuye al desarrollo sostenible del sector.

Iniciativas de sostenibilidad ambiental en la ganadería lechera

Producción amigable con el ambiente: En los eventos del sector se enfatizó el enfoque sostenible. Durante el conversatorio con Nestlé/MIDA (abril 2024) se destacó la meta de “producir más con menos y respetando el planeta”, alineada

con prácticas amigables (por ejemplo, seleccionar razas resistentes y mejorar la alimentación para bajar emisiones). El ministro Linares también subrayó en el Congreso Panamericano (2024) la necesidad de retomar la producción «amigable y sostenible», revalorizando la ganadería tradicional con visión ecológica.

Proyectos de ganadería sostenible: El Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) impulsa acciones concretas. En octubre 2024 anunció un proyecto de ganadería sostenible en Panamá Oeste, donde se formó una red de 30 pequeños ganaderos resilientes. Este proyecto incorpora medidas de adaptación al cambio climático, promoviendo prácticas responsables (uso de pastos forrajeros que secuestran carbono, manejo de recursos hídricos, manejo de residuos) beneficiosas para el ecosistema. La estrategia incluye la conformación de Organizaciones de Base Comunitaria para fomentar el manejo sostenible a largo plazo.

Monitoreo ambiental en la agroindustria: En el ámbito de la transformación de leche, en el Congreso Panamericano 2024 se abordó la creación de un programa integrado de monitoreo ambiental en entornos de las plantas lecheras. Este tipo de iniciativas pretenden mitigar impactos (efluentes, manejo de subproductos) en la industria láctea. En resumen, el sector ha venido incorporando tecnologías “4.0” y buenas prácticas medioambientales para hacer la producción más sustentable (ej. recolección de agua de lluvia, biodigestores) en sintonía con objetivos climáticos.

Espacios de concertación público-privada

Cadenas agroalimentarias y gremios: Se han fortalecido los mecanismos de diálogo público-privado. La Cadena Agroalimentaria de Leche del MIDA ha convocado reuniones periódicas con gremios como ANAPROLE, APROGALPA y productores de Grado C. En julio 2024, el ministro Linares se reunió con ANAPROLE para buscar mecanismos de fomento a la producción lechera, proponiendo reducir la burocracia y estrechar colaboración entre gobierno e industria. En noviembre 2024, en Santiago, el MIDA organizó un encuentro con APROQUELPA (quesos), ANAPROLE y ANAGAN, donde se acordó seguir colaborando para mejorar la competitividad y la tecnología del sector. Estos espacios han servido para que el sector privado plantee sus necesidades (tecnológicas, crediticias, normativas) y el gobierno ofrezca respaldo institucional y financiero.

Instituciones e investigación: Se destacan iniciativas de concertación más amplias. Por ejemplo, MIDA, productores y Nestlé han definido acciones conjuntas (a través de IPAGAL) para orientar recursos hacia proyectos productivos sostenibles mida.gov.pa. Asimismo, el gobierno, a través de mesas de trabajo (como la formada tras el Plan Sequía) incluye a entidades multilaterales (COPEG) e investigación (IDIAP, Senacyt) para optimizar la sanidad animal y la productividad. Eventos académicos (Congresos Panamericanos, conversatorios técnicos) también sirven como foro de intercambio: expertos de varios países

comparten avances en genética, bienestar animal y tecnología (inteligencia artificial, sensores) en beneficio de la ganadería lechera nacional. En conjunto, existen múltiples ámbitos concertados donde gobierno y sector privado (productores, industria, universidades) colaboran activamente para impulsar la cadena láctea.

Cambios normativos relevantes

Extensión del subsidio a la leche Grado C: El cambio normativo más significativo reciente es la prórroga del subsidio para productores de leche Grado C. La Gaceta Oficial N°29980 del 1 de marzo de 2024 publicó la Resolución del MIDA No. OAL-009-ADM-2024, que estipula el apoyo de hasta B/.0.10 por litro vendido por los ganaderos de leche Grado C en 2024 gacetaoficial.gob.pa. Este decreto modifica el programa vigente y obliga a las plantas procesadoras a transferir ese subsidio a los productores bajo estrictos procedimientos (inscripción SIGAP, planillas de pago, cesión de cobro bancaria, etc.) De esta forma, la normativa respalda económicamente a los pequeños ganaderos que producen leche de menor grado.

Otras disposiciones: Si bien no hay un cambio regulatorio global en el último año, se mantiene vigente el marco legal de Apoyo al Ganadero. El Código Sanitario y reglamentos agropecuarios siguen imponiendo controles de calidad e inocuidad (por ejemplo, exigencias de registro sanitario a lácteos importados) y lineamientos de buenas prácticas en producción. Adicionalmente, el gobierno ha articulado sus políticas a través de decretos sectoriales (Plan Nacional de Ganado, estrategias climáticas) y resoluciones administrativas (fideicomisos productivos, incentivos fiscales) que indirectamente afectan al sector lechero. Por ejemplo, el Plan de Competitividad Agropecuaria 2025-2029 incluye ejes de fortalecimiento genético y ambiental que inciden en la ganadería lechera.

Referencias y Enlaces Web – Acciones Públicas Recientes para el Sector Lácteo Panameño

Referencias	Enlace Web
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2024, marzo). Entrega de vehículo a ganaderos en congreso de Aprogalpa.	https://mida.gob.pa/2024/03/15/mida-entrega-pickup-a-aprogalpa-en-congreso-nacional/
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2024, agosto). Inauguración del XVII Congreso Panamericano de la Leche.	https://mida.gob.pa/2024/08/15/xvii-congreso-panamericano-de-la-leche-inaugurado-en-panama/
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2023, diciembre). Informe sobre el Plan Sequía y emergencia agropecuaria.	https://mida.gob.pa/2023/12/20/plan-sequia-millones-inversion/
Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA). (2025, enero). Créditos para compra de animales de leche.	https://www.bda.gob.pa/2025/01/10/bda-financia-compra-de-animales-para-leche/

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2024, marzo). Subsidio a la leche grado C por B/0.10 por litro.	https://mida.gob.pa/2024/03/01/subsidio-leche-grado-c-resolucion-2024/
Nestlé Panamá. (2024, abril). Convenio con IPAGAL para apoyo al sector ganadero.	https://www.enspanama.com/nestle-aporta-fondos-ipagal-apoyo-lechero/
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2024, mayo). Entrega de sementales de alta genética en Chiriquí.	https://mida.gob.pa/2024/05/05/entrega-sementales-genetica-chiriqui/
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2024, noviembre). Captura de murciélagos por campañas antirrábicas.	https://mida.gob.pa/2024/11/15/campana-nacional-rabia-murcielagos/
Comisión Panamá – EE.UU. COPEG. (2024, diciembre). Control del gusano barrenador en Panamá.	https://copeg.org.pa/noticias/control-gusano-barrenador-2024/
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2025, marzo). Panamá avanza hacia ser país libre de brucelosis y tuberculosis bovina.	https://mida.gob.pa/2025/03/20/avanza-plan-de-certificacion-de-fincas-para-un-pais-libre-de-brucelosis-y-tuberculosis-bovina/

Recursos Disponibles en el Sector Lácteo

El desarrollo del sector lácteo panameño cuenta (o puede contar) con diversos recursos estratégicos: **institucionales, financieros, técnicos y humanos**, así como instrumentos de apoyo, programas y redes. A continuación, se sistematizan los principales **recursos disponibles** actualmente, que conforman el entorno habilitante para las políticas y buenas prácticas mencionadas.

Recursos Institucionales

- Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA):** Es la entidad rectora del sector agropecuario, por lo tanto, el principal recurso institucional para el subsector lácteo. A través de sus direcciones especializadas provee apoyo y regulación: la **Dirección de Ganadería** (desarrollo pecuario, extensión ganadera, salud animal en campo), la **Dirección de Agroindustrias** (fomento de valor agregado y agro empresa), la **Dirección Nacional de Incentivos y Fideicomisos** (gestiona subsidios, préstamos y garantías), y las **Agencias de Extensión** distribuidas en las provincias lecheras. El MIDA lidera además la **Cadena Agroalimentaria de Leche** y es la contraparte técnica en políticas sectoriales. La capacidad técnica del MIDA –ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, extensionistas– es un recurso humano fundamental; no obstante, se reconoce que requieren más capacitación continua en nuevas tecnologías e incremento en número para cubrir la demanda de asistencia.
- Instituto de Innovación Agropecuaria (IDIAP):** Recurso científico del país, cuenta con programas de investigación en producción animal. En ganado de leche, el IDIAP ha trabajado en mejoramiento de pastos (e.g., nuevas variedades de Guinea y Estrella), en evaluación de razas lecheras adaptadas (proyectos con Girholando) y en manejo de praderas. Aunque

con limitaciones presupuestarias, el IDIAP es un aliado para generar y validar innovaciones adaptadas a condiciones locales. Sus estaciones experimentales, como la de Divisa, sirven para ensayar tecnologías antes de transferirlas a productores. Asimismo, el IDIAP participa en redes regionales de investigación pecuaria (COLPOS, etc.), lo cual es un valor agregado en recursos de conocimiento.

- **Ministerio de Salud (MINSA) – Dirección de Control de Alimentos:** Con la Ley 430/2024, el recurso institucional sanitario se robustecerá. El **nuevo ente de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria** centralizará laboratorios, inspectores y personal técnico dedicado a inocuidad. Contará con el **Laboratorio Nacional de Referencia** (que analizará leche y derivados para residuos, patógenos, etc.), y con presencia en puestos de control de fronteras para vigilar importaciones. Este recurso institucional garantizará la calidad de los lácteos en mercado, protegiendo al consumidor y generando confianza, lo cual es base para crecimiento del consumo. Adicional, la **Departamento de Nutrición del MINSA** es un recurso para impulsar programas nutricionales con leche (por ejemplo, guías alimentarias que incluyan lácteos); su capacidad de llegar a población vulnerable (a través de programas de complemento alimenticio) puede apoyar al sector elevando demanda programática.
- **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI):** A través de la **Dirección Nacional de Comercio Exterior**, el MICI es recurso institucional clave para negociaciones comerciales que involucran lácteos (TLCs, SICA). También mediante la **Dirección de Industria y Desarrollo Empresarial**, co-ejecuta programas de capacitación empresarial para microempresas lácteas y promueve inversiones. Por ejemplo, MICI ha organizado ruedas de negocios específicas para queserías artesanales con hoteles y restaurantes. Otro aporte es la **Autoridad de Protección al Consumidor (ACODECO)** que monitorea precios y competencia en el mercado, actuando contra prácticas desleales (como dumping en importaciones si se detectaran). El **Instituto Panameño de Ganadería de Leche (IPAGAL)** puede desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento del sector lácteo panameño, especialmente en el ámbito de la ganadería familiar. Su función principal es brindar acompañamiento técnico y capacitación a los productores, con el objetivo de mejorar la productividad, sostenibilidad y acceso a los mercados.
- **Entes regionales e internacionales:** Panamá cuenta con recursos de cooperación que apoyan al sector. El **IICA** (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) tiene representación en Panamá y ha brindado asistencia técnica en formulación de políticas (fue coautor del Plan de Acción Lácteo 2007) y más recientemente en la elaboración de la guía regional de buenas prácticas y está impulsando el NAMA Ganadero. La **FAO** ha ejecutado proyectos de ganadería sostenible y cadenas de valor (ej. asistencia en lácteos indígenas Guna). El **BCIE** y **BID** han financiado programas agropecuarios donde la leche es componente (p. ej., BID apoyó la iniciativa de redes lecheras en Centroamérica). Estas instituciones

amplían el panorama de recursos institucionales disponibles para emprendimientos o políticas específicas.

Recursos Financieros y Programas de Apoyo

- **Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA):** Es el brazo financiero estatal especializado. Cuenta con líneas de crédito para ganadería a bajos intereses (2% anual vía FECI) y plazos acordes al ciclo ganadero (hasta 7–10 años con gracia de 1 año). A diciembre 2024, el BDA reportó más de B/.15 millones colocados en cartera específica de leche, beneficiando a unos 400 productores. Además, el BDA ha implementado programas innovadores como “**Leasing Agrícola**” para equipo: por ejemplo, financia la adquisición de tanques de frío o tractores bajo arriendo con opción a compra. Este modelo ha facilitado que pequeños productores accedan a mecanización sin endeudarse fuertemente. El banco participa en ferias y giras llevando sus productos financieros a las comunidades lecheras, lo cual es un recurso valioso para dinamizar inversiones en finca.
- **Fideicomiso Fondo Ganadero:** Desde 2018 está en operación un fideicomiso privado-público llamado **Fideicomiso de Garantía para el Sector Ganadero**, administrado por **Banco Nacional**, que sirve para garantizar créditos de ganaderos ante la banca privada. Este recurso ha permitido apalancar préstamos a productores que no tenían suficientes garantías hipotecarias. Con ello, se financiaron mejoras de pasturas y compra de vientres. Igualmente, existe el **Fideicomiso Lechero** (propuesto, en proceso de conformación) que sería alimentado con aportes de la industria y gobierno para apoyar proyectos de investigación e infraestructura lechera. Aunque incipiente, este esquema replicaría modelos de otros países donde el mismo sector ahorra fondos para su desarrollo.
- **Programas de Incentivos MIDA:** Bajo la Dirección de Incentivos se administran recursos no reembolsables para estimular ciertas inversiones. Por ejemplo: el **Programa de Modernización de la Lechería** cofinancia hasta un 50% la compra de equipos (ordeño mecánico, tanques) o construcción de mejoras (sala de ordeño, galeras) a pequeños productores organizados. Este programa, iniciado en 2021 con fondos de un préstamo BID, ha beneficiado decenas de fincas pilotos incrementando su productividad. Otro incentivo es la **Exoneración de Arancel** (Ley 28/1995 actualizada) que permite importar sementales de alto valor genético sin pagar impuestos, reduciendo costos de mejora genética. Asimismo, existe el **Proyecto de Semillas Mejoradas** donde el Estado subsidia parte del costo de semillas de pasto mejorado para resiembras. Todos estos instrumentos financieros (crédito blando, garantías, cofinanciamiento, subsidios) constituyen una batería de recursos que, bien articulados, pueden aliviar las restricciones económicas de los productores para adoptar las buenas prácticas e innovaciones requeridas.

- **Seguro Agropecuario:** Un recurso de gestión de riesgos importante es el seguro. Panamá cuenta con el **Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)**, estatal, que ofrece pólizas para ganado bovino. Aunque la penetración es baja, existen seguros que cubren muerte del animal por accidente/enfermedad y también **seguro paramétrico por sequía** (indemniza si la lluvia cae por debajo de un umbral en una zona). Incentivar a los productores a usar estos seguros –con subsidio parcial de prima por el Estado, como se hace en cultivos– es un recurso para brindar estabilidad financiera ante eventos extremos. Por ejemplo, un productor de Los Santos que asegurase sus vacas contra sequía en 2019 habría recibido compensación por pérdida de producción, mitigando su quiebra. Actualmente, menos del 5% del hato lechero está asegurado; aumentar esa cifra es un reto y una oportunidad de protección.

Recursos Técnicos y Humanos

- **Extensión y Asistencia Técnica:** Como recurso técnico principal están los **extensionistas agropecuarios del MIDA** desplegados en el territorio. A pesar de su número limitado (aprox. 1 extensionista por cada 200 productores agropecuarios en general), poseen conocimiento local y la confianza de los productores. Muchos tienen décadas de experiencia en ganadería de doble propósito y leche. El Estado ha buscado reforzar este recurso dotándolos de movilidad (motos, camionetas) y capacitación continua (cursos en INADEH, intercambios con colegas de Costa Rica). Adicionalmente, proyectos específicos suman técnicos: por ejemplo, el Proyecto Ganadería Sostenible capacitó promotores locales en prácticas de adaptación climática; la Red Lechera de Tetra Pak formó extensionistas privados. Sumando todos, se cuenta con un **capital humano técnico** de varias decenas de personas especializadas en lechería que pueden multiplicar conocimientos. Un aspecto para mejorar es la coordinación entre ellos: se propuso conformar un **Grupo Técnico Lácteo nacional**, integrando extensionistas de MIDA, IDIAP, cooperativas y privados, para intercambiar metodologías y estandarizar mensajes técnicos al productor.
- **Laboratorios y Centros de Control de Calidad:** En cuanto a recursos físicos técnicos, Panamá dispone de **laboratorios** importantes. El **Laboratorio de Calidad de Leche de COOLECHE** en Chiriquí es referente: analiza muestras de sus productores midiendo grasa, proteína, densidad y cuenta bacteriana, lo que les permite pagar por calidad e incentivar mejoras. A nivel público, el **Laboratorio de Alimentos de MINSA** (pronto integrado a la nueva Dirección) tiene capacidad para detectar contaminantes químicos y microbiológicos en leche y queso –un recurso crucial para monitorear inocuidad. También varias plantas procesadoras poseen laboratorios internos (por ejemplo, Nestlé en Los Santos analiza leche grado C que compra para leche evaporada). Estos centros técnicos garantizan el control de **calidad en distintos puntos** de la cadena. Un proyecto reciente equipó minilabs portátiles en algunas

- agencias MIDA para prueba rápida de antibióticos en leche, recurso útil para evitar que leche contaminada ingrese a la cadena formal.
- **Recursos Humanos Capacitados:** En términos de talento humano, Panamá forma profesionales en el área agropecuaria relevantes al sector lácteo. La Universidad de Panamá y la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) gradúan **ingenieros agropecuarios, zootecnistas y veterinarios** cada año, muchos de los cuales se insertan en ganadería. La UTP específicamente ha emprendido iniciativas académicas en tecnología de alimentos lácteos (organizó el III Foro de Alimentos Lácteos 2024), mostrando interés de la academia en apoyar la innovación sectorial. Adicionalmente, existen **técnicos medianos en agropecuaria** formados en colegios agrícolas (como el Instituto Nacional de Agricultura - INA), aunque dicho instituto enfrenta retos de recursos. Los productores mismos representan un recurso humano: las nuevas generaciones que permanecen en el campo tienden a tener mejor educación que sus antecesores y están más abiertos a capacitarse y aplicar tecnologías. Gremios como APROGALPA han invertido en “**escuelas de líderes ganaderos**”, formando jóvenes productores en temas de liderazgo, administración y tecnología. Este relevo generacional capacitado es esperanza para transformar la lechería. Sin embargo, es necesario frenar la migración de jóvenes rurales ofreciéndoles incentivos para ver la lechería como un negocio moderno y viable.
 - **Plataformas de Conocimiento y Redes:** Un recurso intangible pero valioso es la existencia de **plataformas de información y redes de intercambio**. La plataforma digital **OPSAa** que se lanza a nivel centroamericano es un claro ejemplo: servirá como repositorio de políticas, estadísticas (indicadores socioeconómicos, comercio, etc.) y foro de discusión que los tomadores de decisión y técnicos panameños podrán consultar. Contar con datos actualizados y buenas prácticas de otros países al alcance es en sí un recurso. También redes como la **Federación Panamericana de Lechería (FEPAL)** –de la cual Panamá es miembro– proveen intercambios técnicos, capacitaciones virtuales y publicaciones especializadas. A nivel local, el uso de **grupos de WhatsApp** entre productores y técnicos se ha vuelto común para consultas rápidas y compartir alertas (por ejemplo, un brote de rabia bovina en una región es comunicado en el grupo, y así todos toman precauciones). Esta “**inteligencia colectiva**” potenciada por tecnologías simples es un recurso humano/técnico que no debe subestimarse. Consolidar esas redes en comunidades de práctica alineadas con OPSAa y otras plataformas multiplicará la difusión de innovaciones.

Instrumentos de Apoyo al Productor y Programas Sociales

- **Vaso de Leche Escolar:** Si bien Panamá no tiene un programa masivo de “vaso de leche” nacional, en ciertas áreas comarcales y escuelas se distribuye leche fortificada o bebida láctea a los estudiantes como parte del programa de alimentación escolar. Este programa representa un apoyo tanto nutricional como al productor local, pues el producto proviene de la industria nacional (bajo licitación). Expandir un programa nacional de Vaso de Leche con cobertura universal sería un instrumento de alto impacto dual: mejoraría la nutrición infantil y a la vez incrementaría la demanda de leche local (como sucedió en Perú o Bolivia con sus programas). Por ahora, la cobertura es limitada, pero es un recurso latente que podría escalarse con decisión política y financiamiento, en beneficio de la población y del sector lácteo.
- **Capacitaciones y Asistencia vía AMPYME e INADEH:** La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INADEH) ejecutan programas de capacitación que incluyen a pequeños productores y emprendedores lácteos. AMPYME, por ejemplo, ha apoyado a **microempresarios queseros** con cursos de administración básica, empaques y marketing, e incluso con capital semilla en concursos de planes de negocio. Por su parte, INADEH ofrece cursos técnicos de elaboración de derivados lácteos (quesería artesanal, procesamiento lácteo) y de manejo de maquinaria agrícola, que algunos familiares de ganaderos han tomado para mejorar las operaciones de finca. Estos programas, aunque generales para emprendimientos rurales, son un **instrumento de fortalecimiento de capacidades** al que el sector lácteo puede acceder. Mejorar la coordinación para que más ganaderos conozcan y participen en estas capacitaciones es importante para aprovechar al máximo este recurso público existente.
- **Redes Interinstitucionales e Internacionales:** Finalmente, se considera recurso disponible las **redes institucionales** en las que Panamá participa. Por ejemplo, el **Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)** y su Secretaría (SECAC) facilitan proyectos regionales (como la guía BPP y otros) y posibilitan a Panamá acceder a fondos de proyectos compartidos. También la **OIRSA** (Organismo Internacional de Sanidad Agropecuaria) es un recurso en materia de sanidad animal, que ha cofinanciado vacunaciones y vigilancia epidemiológica en la región, protegiendo el estatus zoonosanitario esencial para lácteos. Otra red es la **Alianza para el Desarrollo en Democracia** (entre R. Dominicana, Costa Rica y Panamá), que en su agenda incluye la seguridad alimentaria y podría canalizar fondos de cooperación para industrias clave como la leche. Aprovechar estos espacios multilaterales y la cooperación técnica internacional amplía los recursos disponibles más allá del erario nacional.

En resumen, el sector lácteo panameño cuenta con un **ecosistema de recursos** relativamente completo –desde instituciones y personal técnico, hasta financiamiento, programas de apoyo y redes de conocimiento–. El desafío está en **articular** eficazmente esos recursos, **llenar vacíos puntuales** (por ejemplo, mejorar cobertura de extensión, modernizar equipos) y **sostener en el tiempo** los apoyos, para que realmente incidan en el mejoramiento del sector. La siguiente sección aborda eventos recientes donde estos recursos se han movilizado o identificado, proporcionando contexto dinámico al análisis.

Eventos Relevantes Recientes del Sector Lácteo

En los últimos años, el sector lácteo panameño ha dado lugar a diversos **eventos, foros, mesas de trabajo y consultas** de importancia. Estos eventos reflejan tanto la problemática sectorial como los esfuerzos de diálogo y actualización técnica. A continuación, se enumeran los más destacados, organizados por tipo, con una breve descripción de su relevancia:

- **Protestas y Mesas de Diálogo por Precios (2022):** En mayo de 2022, un grupo de productores de leche (Central de Lecherías de Chiriquí y Confederación de Lecheros) realizó una **protesta pacífica en Boquerón, Chiriquí**, regalando leche para visibilizar su situación. Exigían la instalación de una **mesa de diálogo** con autoridades y plantas procesadoras para revisar el precio pagado al productor, congelado desde 2018 pese al alza de insumos. Esta acción derivó en que el MIDA convocara a reuniones de la Cadena de Leche en junio 2022, donde se acordó extender el subsidio a leche C y evaluar ajustes a la fórmula de precio. Aunque no hubo aumento inmediato de precio, sí se estableció mayor participación de productores en los comités técnicos de normas (como pidió la Confederación). Este evento evidencia la **tensión en campo**, pero también la canalización hacia diálogo institucional.
- **Mesa Única del Diálogo Nacional (2022):** En respuesta a protestas sociales generales en 2022, se instaló la “Mesa Única” entre gobierno y organizaciones. En esta, aunque la agenda central fue costo de combustibles y canasta básica, **el sector agropecuario tuvo un espacio**. Representantes de productores lograron incluir en los acuerdos la **fijación de un precio preferencial del diésel agropecuario** y el compromiso de revisar políticas de importación de alimentos sensibles. Si bien no fue una mesa exclusiva del lácteo, sí impactó positivamente al sector al reducir temporalmente costos de producción (diésel subsidiado). También de esta Mesa surgió la **Moratoria Bancaria** (Ley 24/2022) que benefició a productores con préstamos, aplazando pagos durante la crisis. Esto mostró la importancia de que el sector lácteo se integre en las discusiones nacionales amplias de política económica.
- **Congreso Panamericano de la Leche – Panamá 2024:** Del 28 al 30 de agosto de 2024, Panamá fue sede del **17° Congreso Panamericano de la Leche**, organizado por FEPALE. Este evento internacional reunió a más de

450 participantes de 30 países, incluyendo expertos, autoridades y líderes sectoriales, para discutir desafíos y tendencias de la cadena láctea. Fue un acontecimiento de gran relevancia técnica: se abordaron temas como **Industria 4.0 en lechería, sostenibilidad, normativas, políticas públicas regionales, inteligencia artificial aplicada**, entre otros. Panamá aprovechó para mostrar sus avances (p.ej., giras técnicas a plantas y fincas locales fueron parte del congreso) y al mismo tiempo nutrirse de experiencias externas. El ministro de MIDA, Roberto Linares (productor lechero), participó haciendo un llamado a aumentar producción y consumo interno. Este congreso marcó un hito, posicionando a Panamá en el mapa lácteo continental y propiciando intercambios que pueden traducirse en nuevas políticas o proyectos. Las memorias del evento constituyen un **insumo de conocimiento** para la toma de decisiones.

- **Foro Nacional Agropecuario 2023:** El 6 de julio de 2023 se realizó en Ciudad de Panamá el **Foro Agropecuario 2023: “¿Cómo transformamos al sector?”**, convocado por organizaciones agropecuarias y académicas. Si bien abarcó todo el agro, se presentaron ponencias específicas sobre la **lechería como motor socioeconómico** (a cargo de IICA Panamá). En dicho foro se analizaron visiones de modernización, incluyendo la incorporación de jóvenes y mujeres en actividades como la láctea. Este evento es relevante porque de él surgió un documento de recomendaciones generales al gobierno, aplicables al sector lácteo: impulsar valor agregado, mejorar asistencia técnica y garantizar relevo generacional. Fue un espacio de diálogo multi-actor nacional que complementa las visiones sectoriales específicas.
- **III Foro de Alimentos Lácteos (2024):** Evento organizado por la Universidad Tecnológica de Panamá el 5 de julio de 2024, enfocado en la diversificación de productos lácteos. Este foro técnico exploró **“los lácteos más allá de la leche de vaca”**, presentando innovaciones en **productos no convencionales**. Contó con expertos de industria que mostraron desarrollos en alternativas vegetales combinadas con lácteos, lácteos de cabra, etc. La **Universidad** mostró, con este evento, su rol como actor vinculador de academia e industria. Se expusieron tendencias de mercado y tecnología de alimentos que pueden inspirar emprendimientos locales. La articulación con OPSAa fue evidente pues quedó registrado en la plataforma. Esto señala un punto: la incorporación de universidades en la discusión láctea es creciente y eventos así lo visibilizan.
- **Reunión Ministerial Alianza de las Américas (julio 2024):** Panamá fue sede de la Reunión Ministerial de la iniciativa “Américas Partnership for Economic Prosperity” del 17 al 19 de julio 2024. Si bien fue un encuentro diplomático amplio, uno de los temas tratados por los cancilleres fue el **fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la producción sostenible de alimentos** en el hemisferio. En ese contexto, el sector lácteo fue mencionado como parte de las cadenas de valor estratégicas en producción sostenible. Este evento relevante a nivel geopolítico refuerza la prioridad que se está dando a los sistemas agroalimentarios (y en ellos, la

- lechería) en la agenda de prosperidad compartida. Panamá pudo plantear sus iniciativas agroalimentarias y buscar cooperación. Aunque de alto nivel, es importante para el sector porque abre puertas a **inversiones y apoyo internacional** (por ejemplo, de EE.UU. vía la Alianza) para programas de desarrollo agro, donde la leche califica.
- **Taller Internacional de Seguridad Alimentaria y Precios (marzo 2024):** Organizado por OPSAa-IIICA en Panamá, este taller reunió a técnicos de Centroamérica para analizar la **transmisión de precios de alimentos y fertilizantes**. Para el sector lácteo, arrojó luz sobre cómo los aumentos globales de insumos (granos, combustibles) se traducen en costos locales y en precio final al consumidor. Este tipo de eventos técnicos, aunque transversales, proveen **evidencia analítica** utilizada luego en las mesas sectoriales (por ejemplo, esos datos fortalecieron la posición de productores al justificar el aumento de costos de producción por fertilizantes importados en 2022). Además, permitió a Panamá compartir su experiencia de subsidio a combustible y fertilizante. Fue un evento de construcción de **capacidades analíticas** internas muy valorado.
 - **Ferias y Exposiciones Sectoriales:** Tras la pandemia, en 2023-2024 se retomaron exposiciones ganaderas regionales (Expo Chiriquí, Expo Azuero) donde el subsector lácteo tuvo protagonismo: competencias de ganado lechero, exhibición de equipos, charlas. Estos eventos, si bien tradicionales, son espacios de divulgación de buenas prácticas (se suelen hacer “días del lechero” con charlas técnicas) y permiten a los productores ver novedades en vivo. Son relevantes porque mantienen vivo el interés y orgullo por la actividad, aspectos intangibles pero necesarios para la sostenibilidad (un productor motivado es más propenso a innovar).

En **síntesis**, los eventos recientes muestran un sector dinámico y en movimiento, afrontando conflictos (protestas, disputas comerciales) pero también **abriéndose al diálogo constructivo y actualización tecnológica** (congresos, foros). La confluencia de actores en estos eventos –productores, gobierno, academia, cooperación internacional– es señal de que hay **voluntad de cambio y colaboración**. Especial mención merece el lanzamiento de la **plataforma OPSAa-Centroamérica**, que en sí es un “evento” conceptual de relevancia: que proveerá un espacio continuo para este diálogo de políticas informadas por evidencia, tal como se está promoviendo con este informe. Los hallazgos de nuestro análisis alimentarán precisamente esas discusiones futuras.

Hallazgos Clave del Mapeo

Del mapeo integral realizado a partir de la revisión de la documentación y de las bases de datos disponibles, de forma directa y con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial (ChatGPT4o-modulo de investigación avanzada y Claude Opus 4), se derivan varios **hallazgos clave** sobre el estado y perspectivas del sector lácteo panameño:

- **Marco Político Estructurado pero Disperso:** Panamá cuenta con numerosos instrumentos de política que inciden en el sector lácteo (leyes, normas, programas); sin embargo, estos han operado de forma bastante **dispersa y reactiva**. No existe aún una **política sectorial láctea integral** o un plan estratégico actualizado que articule todos los esfuerzos. El hallazgo es que se dispone de las “piezas” (ej. financiamiento, institucionalidad, guías técnicas) pero falta ensamblarlas bajo una visión común de desarrollo del sector. Este vacío estratégico fue notado en eventos y es reconocido por autoridades y gremios. La buena noticia es que el sector está en la agenda pública (Ley 430 recién aprobada, participación en mesas de diálogo), generando la oportunidad de formular una **estrategia nacional de fomento lechero** dentro del marco OPSAa.
- **Sector en Crisis de Competitividad:** Las evidencias duras (baja producción, salidas de productores, consumo estancado) confirman que el sector lácteo panameño atraviesa una **crisis de competitividad**. Los costos de producir 1 litro de leche en muchas fincas superan el precio de venta que se recibe, especialmente en sistemas tradicionales de pastoreo extensivo en secano. Esto ha llevado a una contracción de la oferta local y mayor participación de importados en el mercado. El sector ha sobrevivido en parte gracias a subsidios (diésel, 10c/L) y a la resiliencia de un núcleo de productores eficientes y otros persistente. El hallazgo es claro: **sin mejoras sustanciales en productividad y reducción de costos, la producción nacional seguirá decreciendo** frente a la competencia externa. Se requiere por tanto un **salto tecnológico y organizativo** para cerrar brecha de competitividad.
- **Potencial Productivo Subutilizado:** Contrario a lo anterior, se identifica también que Panamá tiene condiciones para **aumentar significativamente su producción lechera** si se adoptan las prácticas adecuadas. Ejemplos locales (fincas demostrativas, pilotos Red Lechera) han logrado incrementar 20% o más la producción con mejoras en alimentación y manejo. Existe tierra actualmente subutilizada que podría reconvertirse a pasturas intensivas, y capacidad ociosa en plantas industriales que podría procesar mayor volumen. En otras palabras, el **potencial productivo** está presente: hay conocimiento disponible de qué hacer (las buenas prácticas) y recursos como genética, financiamiento e incluso mercado (pues el país aún importa más de 300 millones de litros equivalentes). El desafío es movilizar masiva y positivamente ese potencial. Este hallazgo lleva a reforzar la importancia de **escala y la ampliación** de los programas de extensión y financiamiento: replicar los éxitos localizados y puntuales a nivel nacional.
- **Dependencia Crítica de Importaciones:** Otro hallazgo ya mencionado es la elevada dependencia de lácteos importados (más del 60% del consumo) y cómo esto sigue en aumento. Esto conlleva riesgos a la soberanía alimentaria y expone a los consumidores a vaivenes del mercado internacional. Por ejemplo, en 2022 la leche en polvo subió de precio globalmente, lo que encareció los productos importados en Panamá,

- afectando consumidores y generando presiones inflacionarias. Si bien el comercio es importante para suplir déficit, **reducir la vulnerabilidad aumentando producción local** es estratégico. Este hallazgo justifica plenamente las políticas de estímulo al sector: producir más leche local no solo beneficia a ganaderos, sino también aporta a la **cuestión macroeconómica** (menos divisas saliendo en importaciones, precios internos más estables) y de seguridad alimentaria nacional.
- **Fragmentación de la Cadena de Valor:** El mapeo reveló cierta **desarticulación en la cadena**: productores, intermediarios, procesadores y distribuidores no siempre operan de forma coordinada. Hay desconfianza histórica (productores acusan a plantas de pagar poco; industrias acusan a productores de calidad irregular; consumidores no diferencian origen). No existe una organización única que integre a todos los eslabones, aunque la Cadena de Leche intenta hacerlo. Esta fragmentación reduce eficiencia e innovación compartida. Un hallazgo positivo es que modelos cooperativos como Cooleche logran integrar varios eslabones y han tenido éxito, lo que sugiere que **fortalecer esquemas asociativos e integrados es un buen camino**. Se necesitan más “puentes” entre los eslabones: por ejemplo, contratos formales productor-industria con beneficios mutuos (suministro asegurado vs precio premium por calidad) o alianzas industria-distribución para promover lácteos nacionales. La consolidación de la cadena agregaría valor y haría el sector más competitivo en su conjunto.
 - **Nuevos Actores y Roles Emergentes:** En los últimos años han surgido actores no tradicionales involucrándose en la lechería: universidades desarrollando tecnología, empresas de desarrollo (Tetra Pak) aportando modelos, jóvenes emprendedores incursionando en derivados innovadores, mujeres organizadas en microempresas lácteas rurales. Este **ingreso de nuevos actores** es un hallazgo significativo pues oxigena a un sector tradicionalmente dominado por un perfil muy homogéneo (hombres ganaderos de mediana-alta edad). Aprovechar las ideas frescas de estos actores y darles espacio (por ejemplo, incluir a academia y mujeres productoras en la Cadena de Leche formalmente) puede impulsar soluciones diferentes. Igualmente, a nivel nacional el relanzamiento de IPAGAL e internacional OPSAa y otros facilitan interacciones que antes no existían (p. ej., un técnico panameño ahora puede intercambiar en línea con sus pares de otros países). Todo ello apunta a un **ecosistema más diverso** que es propicio para innovar.
 - **Compromiso Político Renovado:** A pesar de las dificultades, se observa un **compromiso político renovado** hacia el sector agroalimentario en general y lácteo en particular. Prueba de ello son las recientes leyes aprobadas (Ley 430 creando la Dirección de inocuidad), la presencia del Ministro de MIDA en eventos sectoriales haciendo llamados a la acción, y la adopción de medidas claves pese a restricciones fiscales. Además, Panamá aceptó ser sede del Congreso Panamericano de Leche 2024, lo cual no habría ocurrido sin voluntad política de apoyar al sector. Este respaldo es un activo crucial: muchas recomendaciones técnicas solo

fructificarán si hay apoyo sostenido de las autoridades. El reto será traducir ese compromiso en acciones concretas de largo plazo y blindarlas para que trasciendan cambios de gobierno. El hecho de lanzar OPSAa–Centroamérica con énfasis en políticas agroalimentarias es un signo de esa voluntad de continuidad técnica en políticas, lo que se alinea con necesidades del sector.

- **Necesidad de Enfoque Regional:** Finalmente, un hallazgo transversal es que **muchos desafíos del sector lácteo panameño son compartidos con países vecinos** (por ejemplo, competitividad vs importaciones, integración regional, cambio climático) y por tanto las soluciones podrían beneficiarse de un enfoque regional coordinado. La disputa comercial con Costa Rica mostró los problemas de no armonizar procedimientos sanitarios; a la vez, la creación de la guía centroamericana de BPP mostró los beneficios de trabajar juntos. OPSAa se presenta como la plataforma ideal para este intercambio. El sector lácteo podría ganar con **acciones conjuntas regionales**, como un sistema centroamericano de información lechera, compras conjuntas de insumos, o proyectos de investigación compartidos (ej. mejorar razas adaptadas al trópico para toda CA). Este hallazgo refuerza la pertinencia de incluir al sector lácteo en la agenda de OPSAa–Centroamérica desde el inicio.

Estos hallazgos fundamentan las siguientes reflexiones estratégicas, orientadas a cómo convertir las lecciones aprendidas en **líneas de acción concretas** para revitalizar la lechería panameña en el contexto centroamericano.

Reflexiones Estratégicas y Recomendaciones

A la luz del análisis realizado, se plantean a continuación reflexiones estratégicas y recomendaciones que podrían guiar el diálogo de políticas públicas en el marco del OPSAa–Centroamérica. Estas reflexiones buscan responder a la pregunta: **¿Qué acciones estratégicas se requieren para asegurar un desarrollo sostenible y competitivo del sector lácteo panameño, en sinergia con la región centroamericana?**

1. Formular una Política Láctea Nacional Integral: Existe la necesidad imperiosa de articular las diversas iniciativas en una **Política o Plan Nacional de Desarrollo de la Cadena Láctea**. Este plan debería establecer metas claras (por ejemplo, aumentar la producción nacional en (X%) un porcentaje predeterminado para 5 años, reducir importaciones en (Y%), elevar consumo per cápita a (Z) litros), e incorporar lineamientos en todos los frentes: productividad, financiamiento, organización, mercados. La metodología OPSAa sugiere incluir tipo de instrumentos, niveles y actores, lo cual calza con la formulación de dicho plan. Se recomienda que el **MIDA junto al gabinete agropecuario (BDA, ISA, IDIAP, BN, APA, IMA)** asuma esta tarea, con apoyo técnico de IICA/OPSAa, involucrando a todos los actores (productores, industria, comercio, consumidores). Un plan de esta naturaleza daría dirección estratégica unificada,

permitiría gestionar recursos con prioridad (ej: pedir cooperación específica para lechería) y evaluarlo periódicamente con indicadores OPSAa. Panamá podría inspirarse en políticas exitosas de la región, como la política láctea de Colombia (CONPES 3675), adaptándola a su realidad.

2. Impulsar un Programa Masivo de Mejora de Productividad: Para revertir la crisis de competitividad, se propone lanzar un **Programa de Mejora Lechera Nacional** con alcance masivo a productores. Esto implicaría: escalar la asistencia técnica (contratando más extensionistas especializados, apoyándose en alianzas con cooperativas y empresas para llegar a más fincas), facilitar acceso a tecnología (mediante kits de maquinaria y equipos cofinanciados, expandiendo el modelo Red Lechera a otras regiones), y promover encadenamiento productivo (incentivos a cooperativas existentes y nuevas). Un componente clave debe ser la **formación de capital humano joven**: establecer “escuelas lecheras” regionales en centros como el INA o en fincas demostrativas, para capacitar a hijos de productores y nuevos emprendedores en las mejores prácticas. El objetivo es lograr incrementos de productividad de al menos 20–30% en el promedio nacional en el mediano plazo, cerrando la brecha con competidores extranjeros. Dado que ya se han validado prácticas y tecnologías, el énfasis es en **adopción masiva**, empleando tecnologías modernas de comunicación e información (TICs), como “**extensionismo digital**”. Este programa requerirá recursos –que podrían provenir de redirigir subsidios pasivos (ej. gradualmente sustituir subsidio de 10c por inversiones en productividad) y de créditos concesionales–, pero los beneficios serían mayores: más producción local, menores costos unitarios, mejora de ingresos y motivación de productores a permanecer en la actividad.

3. Fortalecer la Cadena de Valor Integrada y la Gobernanza Sectorial: Es esencial mejorar la **integración horizontal y vertical** en la cadena láctea. Por el lado horizontal, fomentar la organización de productores (nuevas cooperativas en provincias donde no las hay, o asociaciones para compras conjuntas) replicando el éxito de COOLECHE. Por el lado vertical, promover **contratos asociativos** entre productores y plantas donde ambos compartan riesgos y beneficios (por ejemplo, contratos con precio base más bonificaciones por calidad y fidelidad, o alianzas de inversión donde productores tengan participación en plantas locales de queso). A nivel de gobernanza, la Cadena de Leche como instancia debe institucionalizarse más: proponemos crear un **Comité Ejecutivo de la Cadena Láctea** con representación de alto nivel (Viceministro MIDA, líderes gremiales, CEO de industrias) que se reúna trimestralmente para monitorear la ejecución del plan sectorial, resolver conflictos y proponer ajustes de política. Esto garantizaría continuidad y enfoque. Asimismo, se debe incluir formalmente en la Cadena a actores hasta ahora periféricos: Ministerio de Comercio e Industria -MICI (aspectos industriales y comerciales), Ministerio de Ambiente (por sostenibilidad), Ministerio de Educación (por programas de leche escolar), Ministerio de Economía (por impacto macro, incentivos fiscales). Una cadena bien articulada internamente

será más resiliente frente a choques externos y más eficaz en implementar cambios.

4. Desarrollar Incentivos Inteligentes y Graduales: La transición hacia un sector eficiente no debe retirar abruptamente los apoyos actuales, sino **reformularlos en otro tipo de incentivos**. Por ejemplo, el subsidio de B/.0.10/L a leche C puede transformarse en un **“Bono de Productividad”**: continuar pagándolo, pero condicionado a que el productor beneficiario adopte mejoras (asistencia técnica obligatoria, prueba de inversiones en su finca). De esta manera el subsidio deviene en un incentivo para modernización, no solo un paliativo. Igualmente, se podría implementar un **esquema de pago por calidad** con apoyo estatal: por un periodo, el Estado cofinanciaría a la industria un plus para que pague mejor la leche Grado A nacional, motivando a todos a mejorar calidad y desplazando importaciones (que muchas veces se justifican por calidad uniforme). Otra idea es otorgar **incentivos fiscales temporales** a industrias lácteas que incrementen su compra de leche nacional por encima de cierta meta, para estimular la absorción de mayor volumen local. Estos incentivos “inteligentes” deben diseñarse con cuidado para evitar distorsiones, pero pueden ser catalizadores de cambio de conducta en todos los eslabones. El monitoreo riguroso vía indicadores OPSAa permitiría ajustar o eliminar estos incentivos una vez logrado el objetivo.

5. Diversificar Productos y Mercados de Forma Sostenible: Las tendencias globales y locales señalan que la diversificación en productos lácteos es no solo deseable sino necesaria para sostener el consumo. Por tanto, estratégicamente se debería apoyar la **innovación en derivados**: crear un fondo concursable de innovación donde emprendedores o empresas presenten proyectos de nuevos productos lácteos (quesos especiales, productos con mayor vida útil, mezclas lácteas vegetales, etc.) y reciban cofinanciamiento y asistencia técnica para desarrollarlos. Esto podría ejecutarse en alianza con universidades (UTP, Univ. Panamá) que aportarían laboratorios y estudiantes. En paralelo, explorar **mercados de exportación regionales** para aquellos productos con potencial competitivo. Por ejemplo, si Panamá logra eficiencia en producir leche evaporada o condensada (productos que ya fabrica), puede buscar nichos en Centroamérica o Caribe donde posicionarla. La guía aquí es ser realistas: no se competirá con Nueva Zelanda en leche en polvo, pero tal vez sí se puede exportar queso tradicional a países vecinos si se mejora escala y calidad. OPSAa puede facilitar este análisis compartido de ventajas entre países (ej., Panamá podría intercambiar mercado de ciertos quesos con Costa Rica a cambio de otros productos). En cualquier caso, diversificar la oferta a partir de certificaciones e inocuidad robusta –de ahí la importancia de la nueva Dirección de Control de Alimentos para abrir puertas internacionales. Este enfoque multiproducto y multi-mercado hará al sector menos dependiente de un solo producto (leche fluida) y más adaptable ante cambios de preferencia de consumidores.

6. Enfrentar el Cambio Climático con Adaptación y Mitigación: Dado que el clima ha sido identificado como un enemigo mayor de la lechería en Panamá, las políticas deben dar un salto cualitativo en **integrar la adaptación climática**. Estrategias sugeridas: promoción masiva de sistemas silvopastoriles y la adopción general del NAMA Ganadero (mediante créditos y seguro o posiblemente a través de incentivos económicos como pago por servicios ambientales a ganaderos que incorporen árboles –ej., un valor por árbol establecido hasta cierto límite–, pues esto beneficia al ambiente y a la finca); inversión en **reservorios de agua y riego** en las cuencas lecheras (construir pequeñas represas o pozos, o instalar vejigas de reserva, de carácter comunitario con energía solar para garantizar agua en sequía, como parte de programas públicos); fortalecimiento del sistema de alerta temprana agrometeorológica para que los productores reciban pronósticos estacionales y tomen medidas (cosechar forraje antes de una sequía pronosticada, etc.). En mitigación, se puede aprovechar la predisposición de algunos productores a biodigestores y prácticas de carbono neutral: proponer al **NAMA Ganadero** como un “**Programa Sectorial Carbono Neutral 2030**” donde empresas lácteas grandes (que tienen compromisos ESG) inviertan en biodigestores, energías limpias y reforestación en fincas proveedoras, contabilizando la reducción de emisiones. Esto alineará el sector con las metas de cambio climático del país y al mismo tiempo creará fincas más sostenibles. OPSAa, con su enfoque hemisférico, podría ayudar a transferir experiencias de Uruguay, Costa Rica u otros en ganadería baja en carbono hacia Panamá.

7. Profundizar la Integración Regional para Mutuo Beneficio: En lugar de ver a la integración comercial solo como una amenaza, Panamá debe **jugar a la ofensiva en la arena regional**. Esto implica liderar discusiones en el CAC para armonizar realmente los protocolos sanitarios (evitando futuros conflictos como el de Costa Rica), proponer la creación de un **Observatorio Centroamericano de la Leche** dentro de OPSAa o IPAGAL, con intercambio de datos de producción, stocks y precios para anticipar problemas y colaboraciones. También explorar posibilidades de **complementariedad**: por ejemplo, coordinar con Costa Rica y Nicaragua (grandes productores) para aprovechar excedentes de ellos en la época baja panameña bajo acuerdos justos, a la vez Panamá podría suplirles en algo en lo que tenga fortaleza (quizá leche de búfala o derivados especializados, a futuro). A nivel comercial, exigir el **cumplimiento equitativo de las reglas**: si Panamá abre su mercado conforme al TLC, que los socios abran el suyo a los productos panameños –lo cual fue un punto del alegato en OMC, señalando que Costa Rica cerró sus puertas a lácteos panameños también. Un enfoque cooperativo podría resolver esa disputa: acuerdos bilaterales sanitarios para reinstaurar el flujo en ambas vías. El lanzamiento de OPSAa-CA brinda una coyuntura perfecta para negociar estas “paz láctea” regional, facilitando que cada país proteja a su productor sin recurrir a medidas unilaterales contrarias a la integración.

8. Fomentar el Consumo y la Educación Nutricional: Para elevar la demanda interna de lácteos –lo cual cerraría el círculo virtuoso de mayor producción– se debe invertir en **educación nutricional** y mercadeo social. Estrategias posibles: reintroducir programas como el Vaso de Leche Escolar a nivel nacional, campañas mediáticas permanentes con el apoyo de MINSA y productores (¿similar a “Got Milk?” adaptada culturalmente), alianzas con el sector gastronómico (platos típicos con lácteos) y con influencers culinarios. Considerar subsidios o cupones para que familias de bajos recursos adquieran leche y queso, integrándolos en programas de combate al hambre. También enfatizar en la calidad: garantizar que la leche que llega al consumidor sea fresca, inocua y sabrosa mejora su percepción y fidelidad. Esta es otra razón para mejorar la cadena de frío y la calidad, pues muchos consumidores se alejaron de la leche por hallar productos de baja vida útil o sabor inconsistente. Un estudio de mercado podría segmentar consumidores y diseñar productos a su medida (leche deslactosada para intolerantes, presentaciones pequeñas y económicas para familias reducidas, etc.). En resumen, **reconquistar el paladar panameño** con leche nacional debe ser objetivo compartido por políticas de salud, educación y agro. Los beneficios a largo plazo son poblaciones más sanas y un mercado robusto para los productores.

9. Monitorear y Evaluar con Transparencia: Implementar todas estas estrategias requiere un sólido sistema de **monitoreo y evaluación**. Aquí OPSAa jugará un rol fundamental como plataforma de seguimiento de indicadores y de transparencia de la información. Se recomienda definir un **cuadro de mando sectorial** con indicadores clave: producción anual, productividad por vaca, número de productores activos, porcentaje de consumo abastecido localmente, precio promedio al productor, consumo per cápita, etc., desagregados por región, género, escala. Estos indicadores deben actualizarse al menos semestralmente y ser presentados en la Cadena de Leche y foros públicos, para verificar avances o alertar retrocesos. La transparencia en datos ayudará a construir confianza entre actores (por ejemplo, tener cifras comunes sobre costos de producción y márgenes facilita negociaciones de precios justos). Además, OPSAa puede facilitar **evaluaciones externas** de ciertas políticas (traer expertos de otro país a evaluar el programa establecido e intercambiar recomendaciones). Establecer esta cultura de evaluación continua garantizará que las políticas se ajusten dinámicamente y que el sector aprenda de sus propias experiencias.

En conclusión, el sector lácteo de Panamá se encuentra en una coyuntura crítica, pero con oportunidades claras de transformación. Las reflexiones y recomendaciones anteriores apuntan a una **visión estratégica integrada**: mejorar internamente la productividad y organización, al tiempo de integrarse inteligentemente con el entorno regional y global, todo con el sustento de políticas basadas en evidencia y diálogo.

La puesta en marcha de OPSAa–Centroamérica y el compromiso manifiesto de las autoridades ofrecen el **momento propicio para emprender estas acciones**

con un enfoque renovado. El sector lácteo, por su importancia económica, social y cultural, puede convertirse en un ejemplo de cómo el **diálogo informado de políticas** logra rescatar y potenciar un rubro alimentario estratégico. Aprovechar los hallazgos de este mapeo y las experiencias recopiladas, transformándolos en políticas efectivas, será clave para que la lechería panameña no solo supere sus desafíos actuales, sino que sienta las bases de una prosperidad resiliente e inclusiva en el mediano y largo plazo.

Referencias Bibliográficas:

- ANAGAN (2024). *Situación del Sector Lácteo en Panamá: Declaraciones al Congreso Panamericano de la Leche*. En La Estrella de Panamá, 27 de mayo de 2025.
- IICA/SECAC (2022). *Guía de buenas prácticas en la producción de leche de ganado bovino*. Resumen en Revista Summa, 3 de octubre de 2022.
- MIDA (2024). *Sector lechero y MIDA fortalecen alianza para impulsar la industria*. Notas de Prensa, 6 de septiembre de 2024.
- OPSAa – Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios (2025). *Base de datos de Marcos de Política – Panamá*. Ley 628/2018 y Ley 430/2024, consultado en OPSAa.IICA.int.
- Revista Estrategia & Negocios (2024). *Panamá: industria láctea afronta desafíos desde la producción hasta el consumo*. Publicación digital, 28 de agosto de 2024.
- TVN Noticias (2025). *Producción de leche grado C, en franca decadencia*. Reportaje digital, 16 de febrero de 2025.
- La Estrella de Panamá (2025). *Bloqueo de Panamá a lácteos ticos provoca \$33 millones en pérdidas; Arogalpa sustenta error de la OMC*. 28 de enero de 2025.
- Federación Panamericana de Lechería – FEPALE (2024). *Memorias del 17º Congreso Panamericano de la Leche, Panamá 2024*. FEPALE, Montevideo (Uruguay).

Gobernanza y gobernabilidad del sector lácteo panameño

El sector lácteo panameño cuenta con un marco normativo estructurado, pero en constante ajuste, así como con instituciones formales dedicadas a coordinar la producción, procesamiento y comercialización de leche. La **Ley Orgánica del MIDA** (Ley 12/1973) establece que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe “garantizar a los productores agropecuarios, especialmente a los pequeños y medianos, la colocación de sus productos en el mercado nacional o del exterior, a precios justos y estables”. Recientemente se ha reforzado la coordinación mediante la **Ley 49/2017** (y su Decreto 132/2018) que creó los Comités de Cadenas Agroalimentarias, entre ellos el de la **Cadena de la Leche**, cuyas bases legales definen su organización y objetivos. A nivel regulatorio, el Estado ha implementado medidas puntuales para el sector: por ejemplo, decretos recientes establecieron subsidios para productores de “leche grado C” y ajustes arancelarios para productos lácteos (aumento de 15% a 30% en 2017, reducciones temporales en 2022) con el fin de mitigar importaciones y cubrir demanda interna. Un documento clave fue el **Plan de Acción para el Sector Lácteo (IICA-MIDA, 2007)**, producto de un taller multisectorial, que identificó prioridades (pago según calidad, buenas prácticas, fortalecimiento de la cadena) y propuso la creación de una “*Comisión Nacional Consultiva de la Leche*” como foro permanente de concertación. En síntesis, el marco institucional formal es amplio: incluye leyes generales (incentivos agropecuarios, sanidad animal), reglamentos específicos de ganadería, políticas públicas sectoriales (planes nacionales, programas de apoyo) y organismos (MIDA, IMA, autoridades sanitarias, entre otros) que regulan y promueven el rubro lechero.

Actores clave del sector lácteo

- **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA):** es la entidad rectora en materia agrícola y pecuaria. A través de sus direcciones (p.ej. Ganadería, Cadenas Agroalimentarias) formula políticas, fiscaliza sanidad animal, y por ahora otorga incentivos (subsidios por litro, incentivos de reforestación, etc.) y coordina los comités de cadena.
- **Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA):** institución pública de financiamiento agrícola. Como ejemplo, en 2024 el BDA informó haber apoyado la compra de **6,067 animales de leche** (valor de B/.16.7 millones), generando millones de litros adicionales de leche. Estas líneas de crédito son cruciales para que productores aumenten la producción.
- **Instituto Panameño de Ganadería de Leche (IPAGAL):** nuevo ente *de interés público* creado con participación mixta. Su junta directiva integra 5 representantes públicos (BNP, MIDA, IDIAP, MINSA, BDA) y varios gremios del sector lechero (ANAGAN, APROGALPA, APLEPC, ANAPROLE, APROQUELPA). IPAGAL se dedica a investigación,

- capacitación y asistencia técnica (genética, mejoramiento de pastos, calidad de ordeño) para fortalecer la producción lechera nacional.
- **Productores primarios y sus organizaciones:** destacan la Asociación Nacional de Ganaderos de Leche de Panamá (**APROGALPA**, federación regional de Herrera/Los Santos), **APLEPC** (productores de provincias centrales), y **ANAGAN** (ganaderos de bovino en general). Estos gremios agrupan mayoritariamente a productores pequeños y medianos –un «gran número de pequeños y medianos productores» intervienen en la cadena– y canalizan sus demandas hacia el gobierno.
 - **Industria y procesadores:** incluyen asociaciones de la agroindustria láctea (por ejemplo, **ANAPROLE** para pasteurizadoras de leche, **APROQUELPA** para quesos y lácteos) y grandes plantas industriales (Ej. Productos de Panamá, Florida Ice). Estos actores participan en foros sectoriales y adquieren la leche local. APROGALPA incluso reconoció en 2025 al ministro de Comercio por apoyar al sector frente a conflictos comerciales.
 - **Otros organismos relevantes:** Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP, investigación), Ministerio de Salud (control de inocuidad), Ministerio de Comercio e Industrias (MICI, por ejemplo, en disputas arancelarias con Costa Rica), y asociaciones internacionales (p.ej. **FEPALE**, federación panamericana de lechería). Por ejemplo, FEPALE promueve espacios de diálogo regional; su presidente destacó en 2024 la necesidad de revisar normativas y fomentar la colaboración entre actores clave para mejorar la sostenibilidad del sector.

A continuación, se ilustra una tabla-resumen de los principales actores y sus roles:

Actor/Institución	Tipo	Rol principal / funciones clave
MIDA (Ministerio Desarrollo Agropecuario)	Público	Formulación de políticas agropecuarias, regulación sanitaria, incentivos a productores (subsidios/litro), secretaria técnica de Comité de Cadena de Leche.
BDA (Banco de Desarrollo Agropecuario)	Público	Financiamiento de proyectos agropecuarios. Financió 6,067 cabezas lecheras (B/.16.7 M) contribuyendo a producción adicional de leche.
IPAGAL (Inst. Panameño de Ganadería de Leche)	Mixto (Pública/Privada)	Entidad de fomento: investigación, capacitación y asistencia técnica (genética, alimentación, calidad). Junta directiva compuesta por MIDA, BNP, IDIAP, MINSA, BDA y gremios de productores e industria.

Actor/Institución	Tipo	Rol principal / funciones clave
ANAGAN, APROGALPA, APLEPC, APROQUELPA, ANAPROLE	Privados (gremios)	Asociaciones de productores y procesadores. Coordinan a sus miembros, participan en políticas sectoriales y mesas de trabajo. Ej.: APROGALPA organiza congresos lecheros y dialoga con autoridades.
Fernando Santos (Cadena de Leche – MIDA)	Público	Coordinador de la Cadena Agroalimentaria de Leche (MIDA). Centraliza información de producción, lidera análisis sectorial y programas como la compensación de precios.
Otros públicos (MINSA, IDIAP, MICI, BNP, IMA)	Público	MINSA: regulación de inocuidad; IDIAP: I+D agropecuaria; MICI: comercio exterior; BNP: banca comercial al sector; IMA: apoyo logístico en mercados rurales.
FEPALE (Fed. Panameric. Lechería)	Privado	Federación regional de gremios lecheros. Fomenta intercambio de experiencias y buenas prácticas entre países.

Mecanismos de coordinación público-privada

La coordinación sectorial se da principalmente a través de **comités y foros multisectoriales**. Conforme a la ley, cada cadena agroalimentaria (incluida la láctea) tiene un *Comité de Cadena*, órgano cuasi-autónomo donde sólo participan asociaciones privadas (productores, industriales) y un coordinador del MIDA como secretario con voz (sin voto). Estos comités elaboran planes de acción consensuados en áreas como innovación, financiación y comercialización, y dan seguimiento a su cumplimiento. Además, el **Plan de Acción 2007** propuso formalmente fortalecer una *Comisión Consultiva Nacional de la Leche* como espacio permanente de diálogo entre estado y sector privado. En la práctica, también existen mesas y talleres sectoriales (ej. talleres de IFAD/IICA) y congresos anuales (por ejemplo, los Congresos Nacionales y Panamericanos de Leche organizados por APROGALPA y FEPALE) que reúnen a productores, industria, autoridades (MIDA, MIDA regional, MICI, etc.) y expertos. Durante estos eventos se revisan temas normativos y se promueve el intercambio de ideas; tal como destacó FEPALE en 2024: *“la colaboración y el intercambio de ideas entre los actores claves son fundamentales para avanzar hacia un futuro más sostenible y eficiente”*. Finalmente, decisiones estratégicas (por ejemplo, fijación de aranceles o subsidios) suelen tomarse en el gabinete de gobierno, pero se gestan en coordinación con los actores de la cadena (p.ej. por medio de la Unidad Técnica

de Cadenas o convenios con gremios), garantizando cierto grado de consulta pública y participación.

Capacidad institucional y respuesta a desafíos

En general, las instituciones del sector han respondido activamente a varios desafíos, aunque con limitaciones. En competitividad, el sector ha recibido apoyo público: programas de mejora genética (entrega de sementales de alta calidad), apoyo técnico en prácticas eficientes, y recientes incentivos económicos (por ejemplo, compensaciones directas a productores pequeños). El financiamiento está disponible a través del BDA y banca local (aún crecientes); sin embargo, los **recursos agrícolas nacionales** son limitados frente a las necesidades (en 2024 el BDA financió 6,067 vacas de leche, un aporte significativo, pero aún minoritario). En cuanto a las **importaciones**, Panamá ha experimentado caídas en la compra de lácteos procesados (reducción del 55% en 2021, abriendo mercados internos), mientras que el gobierno ha ajustado aranceles proteccionistas (2017) y aplicó rebajas temporales para evitar desabastecimiento (2022) para estabilizar el abastecimiento. En materia de **sanidad animal y calidad**, MIDA cuenta con direcciones específicas (Sanidad Animal, Buenas Prácticas Agropecuarias) que implementan programas de inocuidad y trazabilidad, aunque en zonas remotas la fiscalización puede ser dispersa. Sobre **innovación**, el país ha avanzado en tecnología (sistemas de información para productores, adopción de razas mejoradas, impulso a modelos de ordeño mecanizado) y también recibe cooperación internacional (p.ej. proyectos FAO-IICA, FIDA) para capacitación, como ocurrió en 2015 con actividades de fortalecimiento del IPAGAL en diversas provincias. Sin embargo, la **fragmentación del sector** –predominio de pequeños productores con recursos limitados– dificulta la difusión masiva de innovaciones. En **conflictos comerciales**, Panamá se ha visto implicado en disputas multilaterales: en 2025 apeló ante la OMC un fallo relativo a cuotas lácteas con Costa Rica, lo que generó incertidumbre en el sector. En **compromisos internacionales**, el país aplica los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio (p.ej. techos arancelarios) al diseñar medidas de apoyo. En conjunto, las instituciones disponen de **capacidad técnica y legal moderada** (equipos regionales de MIDA, apoyo de gremios, datos de producción actualizados), pero enfrentan **presión fiscal y retos estructurales** (dependencia de importaciones de leche, brechas tecnológicas, volatilidad de precios) que limitan su respuesta plena.

Fortalezas y debilidades estructurales

- **Fortalezas:** Existe un respaldo institucional significativo (MIDA, BDA, IPAGAL, IICA/FAO, etc.) que garantiza apoyos continuos al sector. Hay fuertes incentivos gubernamentales recientes (subsidios por litro de leche, proyectos de innovación), además de una tradición de asociatividad entre productores e industriales. El sector ha mostrado **crecimiento apreciable**

- en producción a pesar de la pandemia, y la industria láctea nacional opera con altos estándares (rigurosos controles de calidad en plantas). El consumo interno con alto potencial creciente (≈ 120 L per cápita), lo que crea un mercado interno relevante. También destaca que MIDA implementó un sistema de **compensación de precios** que benefició a productores menores, evidenciando capacidad de respuesta inmediata ante shocks de costos.
- **Debilidades:** El sector está muy **fragmentado**: predomina la ganadería de pequeña escala (la mayoría de los productores tiene fincas reducidas), lo cual dificulta economías de escala y organización. La productividad es baja comparada con estándares internacionales debido a limitaciones en alimentación y genética, y solo una fracción de la leche nacional llega a grado A (premiado) –muchos productores aún perciben menores precios. Se mantiene una **alta dependencia de importaciones**: cerca del 45% del consumo lácteo se cubre con productos foráneos, lo que expone al país a fluctuaciones externas. La **infraestructura** es insuficiente en regiones rurales (transporte, frío, mataderos especializados), y el acceso a financiamiento aún no alcanza a la mayoría de pequeños ganaderos, pese a los esfuerzos del BDA. En términos de regulación, persisten “distorsiones de grado” (clasificación de leche A/B/C) que históricamente han generado controversias. Por último, la articulación entre entidades a veces carece de continuidad (pocas instancias permanentes de diálogo aún operativas, más allá de reuniones puntuales), lo que incide en debilidades de coordinación.

Calificación cualitativa de gobernanza y gobernabilidad

En base a los criterios de articulación institucional, participación, eficacia normativa y capacidad de respuesta, la **gobernanza** del sector lácteo panameño puede calificarse como de nivel *medio*. Existen estructuras formales de gobernanza (leyes, comités de cadena, IPAGAL) y espacios de consulta pública que promueven la colaboración Inter actor. No obstante, la efectividad de estas instancias es aún moderada: la integración real de los pequeños productores es parcial, la transparencia en la toma de decisiones puede mejorarse y la coordinación interinstitucional no siempre se mantiene activa. En el mismo sentido, la **gobernabilidad** –entendida como la capacidad del sistema político para implementar políticas sectoriales– también merece una calificación *media*. El gobierno ha demostrado capacidad de respuesta (por ejemplo, reaccionó con subsidios y ajustes arancelarios ante el alza de insumos y demandas del sector), pero dichas medidas han sido parciales y en ocasiones temporales. Además, persisten desafíos estructurales (fuerte importación de lácteos, brechas productivas) que limitan la efectividad de las políticas. Esta evaluación concuerda con criterios técnicos de gobernanza alimentaria, donde **alta gobernanza** implicaría amplias y fluidas interacciones público-privadas con instituciones sólidas y continuas; en contraste, el estado actual refleja una gobernanza y

governabilidad **moderadas**, con esfuerzos significativos, pero aún insuficientes frente a los retos.

Cifras de la Situación Actual y Evolución Reciente del Sector Lácteo en Panamá

Producción nacional de leche cruda

La producción de leche cruda en Panamá ha mostrado una tendencia cambiante en las últimas décadas. Entre 2000 y 2014 se observó un crecimiento moderado, pasando de ~170,6 millones de litros en el año 2000 a 208,9 millones en 2014 (un aumento acumulado de 22% en 15 años, equivalente a ~1,5% anual). Esta tendencia positiva alcanzó un **máximo alrededor de 2017**, cuando la producción rondó los 212 millones de litros anuales, antes de iniciar un descenso. En 2015 la producción fue de ~205 millones de litros, pero para 2023 se redujo a **178,98 millones de litros** – una caída de 13% en ocho años. Factores climáticos adversos (sequías y excesos de lluvia por eventos de *El Niño/La Niña*) y recientes conflictos (cierres de vías en 2022-2023) afectaron la continuidad de la producción, contribuyendo a esta merma. No obstante, 2024 mostró indicios de recuperación: la leche de vaca recibida por la industria aumentó un 6% respecto a 2023, alcanzando 163,5 millones de litros (aunque aún por debajo del nivel pre-pandemia de 167 millones en 2019). En promedio, Panamá produce del orden de **medio millón de litros de leche cruda por día**, lo que la acerca a la autosuficiencia en leche fluida pasteurizada.

Superficie ganadera empleada

La actividad ganadera bovina (leche y carne) ocupa una porción importante del territorio panameño. Se estima que **1,5 millones de hectáreas** – aproximadamente el 20% de la superficie nacional – están dedicadas a la ganadería de bovinos. Esta superficie incluye pastizales para vacas de ordeño y hatos de cría/ceba. La mayor parte de las fincas ganaderas son de pequeño y mediano tamaño (el 96% son fincas familiares), con sistemas extensivos basados en pastoreo. No se ha reportado un cambio drástico en la superficie ganadera en los últimos 15 años; sin embargo, la expansión urbana y la diversificación agrícola pueden haber limitado el crecimiento de nuevas áreas de pastos. El uso de las tierras ganaderas enfrenta desafíos de **productividad** (baja carga animal ~0,9 UA/ha en promedio) y **estacionalidad** (déficit hídrico en la estación seca), lo que subraya la necesidad de mejoras tecnológicas (pastos mejorados, riego, silvopastoreo) para aprovechar eficientemente este 1,5 millón de ha y sostener la producción lechera en el tiempo.

Población de ganado vacuno y porcentaje dedicado a lácteos

Panamá cuenta con un hato bovino total cercano a **1,6 – 1,7 millones de cabezas** en años recientes (1,634 millones en 2014, según INEC, con variaciones interanuales menores). El último Censo Agropecuario (2011) registró 1.728.748 bovinos en el país. Dentro de este total, solo una fracción se destina a la producción lechera especializada. En 2015, por ejemplo, se reportaban **231.400 cabezas de ganado lechero** (vacas en ordeño y desarrollo para leche), cifra que cayó significativamente a **157.500 cabezas en 2023**. Esto implica que las vacas lecheras representan aproximadamente un 10% del hato bovino nacional (e.g. 157 mil de ~1,6 millones) en la actualidad. La reducción del número de vacas lecheras ($\approx 32\%$ entre 2015 y 2023) evidencia la **contracción del sub-sector lechero** en los últimos años. Ello se atribuye al retiro de productores y menor rentabilidad, además de los eventos climáticos adversos. No obstante, la productividad por animal se ha mantenido baja; se estima un rendimiento promedio de ~5–6 litros/vaca/día en sistemas de pequeña escala, indicando potencial de mejora con buenas prácticas. En resumen, de cada 100 bovinos en Panamá, alrededor de 10–15 están vinculados a la producción láctea, reflejando un **hato predominantemente orientado a carne o doble propósito** y un **porcentaje menor dedicado exclusivamente a leche**.

Distribución geográfica de la producción (por provincias)

La producción lechera panameña se concentra en **tres grandes cuencas**: la provincia de **Chiriquí**, la región de **Azuero** (provincias de Herrera y Los Santos) y el resto del país. Chiriquí es la principal zona lechera, beneficiada por clima y suelos favorables; aporta en torno al **50–54%** de la producción nacional de leche. Hacia 2017 Chiriquí generaba ~100 millones de litros anuales (predominantemente leche grado A de alta calidad). La región de Azuero (Herrera y Los Santos) contribuye con otro **25–26%** de la producción (unos 48 millones de litros en 2017), basándose más en sistemas de leche grado C (fincas tradicionales de menor tecnificación). Entre Chiriquí y Azuero concentran ~80% de la leche del país. El **20% restante** proviene de provincias como Veraguas, Panamá Oeste, Coclé y Darién. Veraguas, por ejemplo, alberga alrededor del 14% del hato bovino nacional y cuenta con importantes ganaderías, aunque enfocadas más a cría que a leche especializada. Provincias orientales (Colón, Panamá, Darién) tienen participación menor en lácteos. En resumen, **Chiriquí** es la cuenca lechera líder (alto volumen y calidad), seguida por **Los Santos/Herrera (Azuero)** en segundo lugar, mientras que otras provincias contribuyen de forma complementaria. Esta distribución geográfica responde en parte a patrones históricos y climáticos: las tierras altas chiricanas favorecen lecherías intensivas, mientras que Azuero, pese a clima seco, mantiene tradición lechera con razas adaptadas.

Producción industrial de productos lácteos (pasteurizados, quesos, etc.)

La **agroindustria láctea panameña** procesa la leche cruda nacional en una variedad de productos: leche fluida pasteurizada y UHT, quesos frescos y madurados, mantequilla, yogur, leche condensada/en polvo, helados, entre otros. A nivel agregado, la producción industrial se ha mantenido relativamente estable en el último decenio (+0,94% total entre 2014–2018), aunque con variaciones por categoría. En 2018 (último año prepandemia con datos consolidados), **se pasteurizaron cerca de 84 millones de litros de leche fluida** para consumo. Adicionalmente, la industria produjo del orden de **19 mil toneladas de leche evaporada, condensada y en polvo** a partir de leche nacional (por ejemplo, Nestlé opera en Panamá una planta de leche evaporada). La **producción de quesos industriales** fue alrededor de **13–14 mil toneladas anuales** (principalmente queso blanco fresco y queso amarillo tipo americano). Otros derivados importantes incluyen: **mantequilla y margarina**, con ~5,6 mil toneladas producidas en 2018; **yogures y bebidas lácteas**, rubro que mostró crecimiento (+6,7% en el quinquenio al 2018); y **helados**, cuya producción rondó 13–18 millones de litros anuales hacia 2018. Las tendencias recientes indican que han **aumentado las producciones** de yogur, bebidas lácteas y leche en polvo (pequeños crecimientos anuales), mientras han **disminuido ligeramente** los volúmenes de **quesos y mantequilla** producidos localmente. Cabe señalar que Panamá cuenta con una capacidad industrial instalada suficiente para pasteurizar toda la leche grado A recolectada; de hecho, en 2024 la materia prima nacional logró **abastecer plenamente la demanda interna de leche fluida** pasteurizada/UHT. El sector industrial lácteo tiene como principales actores a cooperativas y empresas privadas (Estrella Azul, Bonlac, Nestlé, y otras), que procesan la leche de aproximadamente 2,700 fincas para obtener los productos mencionados.

Consumo nacional de lácteos (bruto vs. neto)

El consumo de lácteos en Panamá presenta una brecha importante entre la demanda y la producción local. El **consumo nacional bruto** (aparente) – que incluye tanto producto nacional como importado – se estima en **unos 480 millones de litros de leche equivalentes al año**, lo que equivale a un consumo per cápita de **~110–120 litros/persona/año**. Este nivel es inferior al de países vecinos (Costa Rica: ~180–200 L per cápita; Colombia: ~200+ L), lo que señala margen para expandir el consumo interno. Por categorías, los panameños demandan principalmente **leche fluida (fresca o pasteurizada)** y queso. En 2018, por ejemplo, el consumo aparente de **leche fresca sin pasteurizar** se calculó en ~208,9 millones de litros, mientras que el de **leche pasteurizada/UHT** fue ~93,9 millones de litros. El consumo de **quesos industriales** alcanzó ~22,9 mil toneladas ese año, mostrando un crecimiento acumulado de +25% respecto a 2014. Por otro lado, categorías como **leche evaporada/condensada y leche en**

polvo sumaron ~19,1 mil toneladas consumidas, y los “**otros lácteos**” (que incluyen yogures, helados, cremas, etc.) fueron ~55 mil toneladas.

En términos de **consumo neto de producción nacional**, Panamá logra cubrir con su propia leche cerca del **37–40% de la demanda total**. En 2015, por ejemplo, **45% de la leche consumida era importada** (especialmente leche en polvo/UHT y quesos), proporción que llegó a ser de ~55-60% en años recientes. Es decir, la producción local (unos 180 millones de L en 2021) solo abastece algo más de un tercio del consumo total de lácteos, mientras que el resto depende de importaciones. No obstante, si se considera solo la **leche fluida** para beber, Panamá prácticamente es autosuficiente gracias a su producción grado A y B; el déficit de consumo se concentra en derivados como quesos, leche en polvo, e incluso algunos lácteos fermentados que se complementan con producto importado. En resumen, el **consumo bruto** de lácteos (suma de oferta interna más importaciones) ronda los 400–480 millones L/año, mientras que el **consumo neto de origen nacional** (solo lo producido localmente) es del orden de 180–200 millones L/año, evidenciando la brecha de mercado cubierta por importaciones.

Comercio exterior: exportaciones e importaciones de lácteos

Panamá es **importador neto de lácteos**, con un marcado déficit comercial en este rubro. Las **exportaciones de productos lácteos panameños son mínimas**, prácticamente nulas en la segunda mitad de la década de 2010. El país ocupa puestos muy bajos a nivel mundial como exportador de lácteos (p.ej., en 2022 exportó solo ~\$35 mil en “otros productos de leche”, ranking 103 de 106 países). Ocasionalmente se registran pequeños envíos de lácteos panameños a destinos como **Estados Unidos, Países Bajos o China** (ej.: quesos o leche evaporada de nicho), pero en montos insignificantes. En contraste, las **importaciones** cubren la gran demanda insatisfecha local. En 2020, Panamá importó en total **134,1 millones de dólares** en lácteos, monto 33% superior al de 2016 (≈\$101 millones). Los rubros importados principales por valor fueron: **quesos y requesón** (\$69,3 MM en 2020), **leche y nata fluida (incl. UHT, polvo)** (\$38,5 MM), **yogures y leches fermentadas** (\$9,1 MM), **mantequilla** (\$11,0 MM) y **lactosuero** (\$8,1 MM). En términos de volúmenes, importaciones recientes (2024) incluyeron: 442 toneladas de leche fluida/crema (HS 0401), ~9.619 toneladas de leche en polvo y concentrada endulzada (HS 0402), ~2.003 toneladas de yogur y suero de mantequilla, ~1.037 toneladas de lactosueros concentrados, ~3.328 toneladas de mantequilla/grasa láctea, y ~3.926 toneladas de queso mozzarella, entre otros.

Los **principales orígenes** de estos lácteos importados son países vecinos y socios comerciales tradicionales. Históricamente, **Costa Rica** ha suministrado cerca del **40% del volumen importado** de leche que consume Panamá (ej.: leche UHT de Dos Pinos, quesos frescos). **Estados Unidos** es otro proveedor líder, especialmente de leche en polvo, quesos procesados y mantequilla. También

destacan importaciones desde la **Unión Europea** (por ejemplo, quesos maduros y leche en polvo de Países Bajos, Irlanda o Francia) y de **Nueva Zelanda** (leche en polvo) en menor escala. En 2019, los competidores externos más “fuertes y consolidados” en el mercado lácteo panameño eran EE.UU. y Costa Rica, reflejo de su participación predominante. Cabe mencionar que Panamá mantiene aranceles e instrumentos de administración de importaciones para ciertos lácteos (contingentes arancelarios bajo tratados); por ejemplo, en 2023 el gobierno aprobó incrementar de 15% a 30% el arancel a varios productos lácteos importados para proteger al productor local. A pesar de ello, la balanza láctea sigue siendo deficitaria: la oferta nacional + importaciones abastecen el consumo interno, con **muy poca producción destinada a exportación**. El objetivo país es reducir gradualmente esta dependencia, aprovechando la reciente recuperación productiva y la protección de la producción nacional.

Empleo en el subsector lácteo (producción, industria y comercio)

El sector lácteo – desde la finca hasta la cadena de valor – constituye un pilar socioeconómico importante, especialmente en áreas rurales. Se estima que la **producción primaria lechera** involucra actualmente a cerca de **2.743 ganaderos** (fincas especializadas activas al cierre de 2024), lo que representa una fuerte disminución respecto a décadas pasadas (había ~6.800 productores en el año 2000). Estas fincas son en su mayoría de carácter familiar, por lo que además de los productores titulares, **generan ocupación para mano de obra familiar y jornaleros locales**. Si bien el número de fincas se redujo, las que permanecen tienden a estar más tecnificadas (314 fincas grado A y 18 grado B aportan la mayor parte de la leche). En el **segmento industrial**, la **agroindustria láctea** emplea a varios cientos de trabajadores directos en plantas procesadoras (operarios, técnicos de calidad, transporte, etc.) – por ejemplo, cooperativas como COOLECHE agrupan 500 productores de leche grado A y operan su planta de procesamiento con decenas de empleados. Sumando también los empleos indirectos en logística, distribución y puntos de venta (desde transportistas de lácteos hasta dependientes en tiendas y supermercados), la cadena láctea tiene un efecto multiplicador en la economía. De hecho, el Ministerio de Comercio e Industrias estimó en 2023 que la producción lechera es el **sustento de más de 270.000 panameños** en total. Esta cifra engloba no solo a productores y trabajadores formales, sino también a sus familias y a los participantes de la cadena comercial (vendedores minoristas, proveedores de insumos, etc.). En resumen, el subsector lácteo aporta decenas de miles de empleos directos e indirectos, y juega un rol en la **seguridad alimentaria rural**. No obstante, la continua salida de productores y la baja rentabilidad ponen en riesgo estos puestos de trabajo, por lo que se enfatiza la necesidad de políticas de apoyo para retener y atraer talento joven al sector.

- Castillo, C. (2015, 23 de junio). Costo de leche impide cumplir meta de consumo sugerida por la FAO. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/costo-de-leche-impide-cumplir-meta-de-consumo-sugerida-por-la-fao-980909>
- Egas Yerovi, J. J., Sánchez, Y., Pernechele, V., De Salvo, C. P., & Le Pommellec, M. (2023). Análisis de políticas agropecuarias en Panamá. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández, A. E. (2023, 26 de mayo). Sector ganadero enfrenta escasez de insumos. La Prensa. <https://www.prensa.com/economia/sector-ganadero-enfrenta-escasez-de-insumos/>
- Lasso, M. (2024, 1 de mayo). Cae 6,1% la recepción de leches en la industria en 2023. La Estrella. <https://www.laestrella.com.pa/economia/cae-61-la-recepcion-de-leches-en-la-industria-en-2023-BM7178641>
- Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá (MICI). (2023, 14 de febrero). Industria de lácteos en Panamá se prepara para alcanzar nuevos mercados internacionales. <https://mici.gob.pa/2023/02/14/industria-de-lacteos-en-panama-se-prepara-para-alcanzar-nuevos-mercados-internacionales/>
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA). (2024, 28 de octubre). Presentan información detallada y actualizada del sector agropecuario de Panamá. <https://mida.gob.pa/2024/10/28/presentan-informacion-detallada-y-actualizada-del-sector-agropecuario-de-panama/>
- Montero, P., & Aguilar, O. (2022). Calidad y seguridad de la leche cruda de vaca producida en Panamá. Revista de I+D Tecnológico, 18(1). Recuperado de <http://portal.amelica.org/ameli/journal/339/3392967004/>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022). Trade Policy Review: Panamá 2022. Ginebra: OMC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2015, 17 de diciembre). Fortalecer el sector lechero panameño contribuye al desarrollo socioeconómico del país. FAO en Panamá. <https://www.fao.org/panama/noticias/detail-events/es/c/369861/>
- Vega Moreno, R. (2022). Pronóstico de la producción de leche en Panamá mediante el uso de series de tiempo. Visión Antataura, 6(1), 138–156. Recuperado de <https://revistas.up.ac.pa/index.php/antataura/article/view/2956>
- Yangüez, B. (2024, 6 de junio). Cae el consumo y la producción de leche en Panamá; especialistas piden tomar medidas. La Estrella. <https://www.laestrella.com.pa/economia/cae-el-consumo-y-la-produccion-de-leche-en-panama-especialistas-piden-tomar-medidas-CI7596242>

Fichas Técnicas – Consultoría Sector Lácteo Panamá

Mapeo y registro de políticas públicas

- Panamá presenta una fuerte dependencia de la leche importada: el país consumió ~480 millones de litros de leche en 2021, de los cuales solo ~180 millones (37.5%) fueron de producción nacional. Análogamente, en 2014 se produjeron 193 millones de litros vs. 414 millones consumidos, lo que implica que cerca del 45-50% del consumo ha sido cubierto históricamente por importaciones. Este déficit evidencia la necesidad de políticas que impulsen la producción interna y reduzcan brechas de oferta.
- Existen políticas públicas de apoyo directo al productor lechero. Por ejemplo, el Gobierno implementó un programa de compensación de **B/.0.10 por litro** de leche Grado C vendido a planta, para mejorar el ingreso de pequeños productores. Esta subvención, establecida por Resolución en 2022, busca incentivar la producción de los estratos menos eficientes y elevar la calidad gradualmente.
- El marco normativo incluye políticas sociales vinculadas al sector lácteo: la **Ley 35 de 1995** garantiza la continuidad del Programa de Leche Escolar, proveyendo **236 ml de leche** y una galleta nutritiva diaria a cada niño de preescolar y primaria. Dicha ley asegura presupuesto anual y exige adquirir la leche de productores locales, integrando objetivos nutricionales con apoyo al productor nacional como política de estado.
- Estudios internacionales sugieren que Panamá protege fuertemente su sector lácteo vía aranceles y otras medidas. De hecho, expertos recomiendan realizar un análisis profundo de la estructura arancelaria láctea panameña. Los altos aranceles a lácteos – como parte de la política comercial – ofrecen precios internos más altos a productores locales, pero también encarecen el producto para consumidores, lo que señala la importancia de equilibrar protección y competitividad.
- La reciente disputa comercial con Costa Rica en la OMC (caso DS599) evidenció el impacto de las políticas nacionales en el comercio regional. Un panel de la OMC falló en 2023 que Panamá incumplió normas internacionales al restringir la importación de lácteos costarricenses, llevando al país a apelar la decisión. Este hecho subraya la necesidad de alinear las políticas sanitarias y comerciales con los compromisos internacionales para evitar sanciones y proteger a la vez la producción local.

Observaciones adicionales o recomendaciones:

- Implementar un **mecanismo de actualización continua**: el mapeo de políticas no debe ser estático. Se recomienda coordinar con MIDA y otras agencias para actualizar la base de datos de políticas periódicamente, ya que pueden surgir nuevas regulaciones (p. ej. sobre cambio climático, bienestar animal) o cambios en políticas existentes durante y después de la consultoría.
- **Participación interinstitucional**: Involucrar a instituciones clave (MICI para políticas comerciales, Ministerio de Salud para inocuidad, Min. Ambiente para temas ambientales) en la revisión del listado de políticas. Esto garantiza que la sistematización sea integral y reconoce políticas sectoriales que inciden indirectamente en lácteos (por ejemplo, una política ambiental como la regulación europea EUDR puede afectar cadenas de valor ganaderas).
- Hay que asegurar que las políticas recopiladas estén **alineadas con las prioridades nacionales**. Panamá cuenta con estrategias agropecuarias y de seguridad alimentaria; conviene verificar que el registro en OPSAa refleje dichas prioridades y facilite el diálogo de políticas. Por ejemplo, si la meta nacional es sustituir importaciones lácteas, las políticas mapeadas deberían ilustrar cómo se está apoyando ese objetivo (incentivos, créditos, extensionismo, etc.).
- Mantener **trazabilidad y referencias**: para cada política registrada, documentar la fuente (decreto, ley, resolución, año) y vincularla a evidencia de su impacto cuando sea posible. Esto aumentará la utilidad de la plataforma OPSAa para usuarios que requieran más detalles o deseen evaluar la eficacia de cada intervención.

Identificación y registro de buenas prácticas

- La **articulación público-privada** surge como un factor clave en buenas prácticas. En Panamá, por primera vez “técnicos, instituciones, productores y organismos internacionales” trabajaron unidos para aumentar sosteniblemente la productividad del sector, según destacó el ministro de MIDA en el cierre del proyecto IPAGAL. Como resultado de esa colaboración, la producción lechera nacional aumentó en **8 millones de litros en un año (2014)**, demostrando el impacto positivo de la asistencia técnica coordinada. Esta experiencia de fortalecimiento institucional (MIDA+FAO en IPAGAL) es una buena práctica replicable en cuanto a integración de esfuerzos y enfoque en productores familiares.
- Las **políticas diferenciadas por estratos** se consideran una buena práctica para apoyar a pequeños productores. FAO recomienda promover políticas orientadas a pequeños ganaderos que incluyan innovación tecnológica y acceso a mercados, para mejorar sus ingresos y consumo nacional de lácteos. Por ejemplo, el uso de **escuelas de campo** y asistencia técnica focalizada, combinado con mecanismos de comercialización (mercados locales, compras públicas como leche

escolar), ha sido exitoso en integrar la agricultura familiar a la cadena formal.

- La experiencia en años anteriores donde se logró la parcial erradicación **del gusano barrenador (COPEG)** es reconocida internacionalmente como buena práctica en sanidad animal. Panamá y EE.UU. mantienen desde hace décadas un programa conjunto de control biológico que ha ahorrado más de **US\$3,500 millones anuales** en la región al prevenir daños en ganadería. La continuidad y eficacia de esta política sanitaria binacional – que combina ciencia (técnica de mosca estéril), financiamiento sostenido y cooperación internacional – la convierten en un modelo a seguir para afrontar amenazas zoonositarias. **Mas allá de la actual situación donde se presenta un significativo brote de este.**
- La formación de **instancias de diálogo y defensa del sector** también constituye una buena práctica emergente. En 2023, ante desafíos comerciales, los ganaderos panameños crearon el *Comité Técnico Pro-Lácteos* con gremios y técnicos para proponer medidas conjuntas con el gobierno. Esta iniciativa de autorregulación y coordinación sectorial busca fortalecer la colaboración público-privada y garantizar un futuro sostenible para miles de familias dependientes de la leche. La movilización organizada del sector productivo para incidir en políticas (p.ej. normativas sanitarias, estándares de importación) es una práctica replicable que empodera a los productores y mejora la pertinencia de las políticas públicas.
- En el ámbito de **sostenibilidad ambiental**, se identifican prácticas como la implementación de **ganadería baja en carbono**. Por ejemplo, Brasil desarrolló el **Plan ABC+** para reducir emisiones en agricultura y ganadería, introduciendo tecnologías sostenibles en millones de hectáreas. Adaptar elementos de este tipo de plan (manejo de pastos, energía renovable en fincas lecheras, captura de carbono) podría ser una buena práctica que Panamá integre en sus políticas climáticas del sector lácteo.

Observaciones adicionales o recomendaciones:

1. Priorizar **buenas prácticas contextualizadas**: Al adoptar ejemplos internacionales, evaluar su viabilidad local. No toda experiencia exitosa afuera funcionará igual en Panamá; se deben considerar factores como tamaño medio de las fincas, clima tropical húmedo, estructura de mercado local, etc., y ajustar la práctica en consecuencia.
2. **Difusión y capacitación**: Una vez registradas, se recomienda socializar estas buenas prácticas con los actores nacionales. Talleres o material divulgativo pueden incentivar a instituciones y productores a implementar las lecciones aprendidas. Por ejemplo, si se documenta una práctica exitosa de pago por calidad de leche de

otro país, realizar un piloto local con cooperativas panameñas podría ser el siguiente paso.

3. Mantener un enfoque en **innovación tecnológica y resiliencia climática** dentro de las buenas prácticas. Dado que la producción lechera enfrenta desafíos de cambio climático, es oportuno resaltar prácticas como sistemas silvopastoriles, mejora genética para resiliencia al calor, o aplicaciones de Industria 4.0 (sensores, IoT en fincas) que hayan demostrado beneficios. Esto alineará las recomendaciones con las tendencias discutidas en foros regionales.
4. **Monitoreo de resultados:** Para cada buena práctica implementada, sugerir que se establezcan indicadores de éxito y se midan resultados en Panamá. Esto retroalimentará al observatorio OPSAa con evidencia local sobre la eficacia de dichas prácticas y ayudará a ajustar políticas en el futuro.

Sistematización de evidencias sobre políticas públicas

- **Brechas de productividad:** Los datos evidencian una gran heterogeneidad entre productores panameños. Un informe de MIDA muestra que solo **367 productores de leche Grado A** aportan más de 103.8 millones de litros anuales, mientras que **1,157 productores Grado C** apenas producen 26.7 millones. Esto indica que la productividad promedio de un productor Grado A supera en más de 10 veces la de uno Grado C, evidenciando el impacto de la tecnificación y calidad en la producción. *Estas cifras respaldan que políticas diferenciadas: sin apoyos y mejora tecnológica, los pequeños productores quedan rezagados.*
- **Efecto de subsidios en la producción:** La implementación de incentivos ha mostrado resultados medibles. Por ejemplo, tras varios años de subsidio a la leche Grado C (10 centavos por litro), Panamá logró **sostener e incluso incrementar levemente** el volumen de leche de pequeños productores, evitando su salida del mercado. Si bien aún importan casi la mitad del consumo, *esta evidencia sugiere que el apoyo financiero pudo contribuir a que la producción nacional no decline pese a los desafíos (costos, pandemia).*
- **Aumento del consumo y autoabastecimiento:** Las estadísticas evidencian un crecimiento del consumo per cápita de lácteos en Panamá hasta ~120 litros/habitante-año en tiempos recientes. Sin embargo, el autoabastecimiento no creció al mismo ritmo, manteniendo la dependencia de importaciones. *Esto evidencia un gap que las políticas buscan cerrar: la demanda nacional, ha subido (por mejor poder adquisitivo o programas alimentarios) pero la producción interna crece más lento, señal de oportunidades para establecer políticas de fomento de la producción, junto con las de consumo interno.*

- **Impacto de intervenciones técnicas:** Evaluaciones de proyectos demuestran resultados positivos. El proyecto de escuelas de campo y asistencia técnica de IPAGAL-FAO no solo elevó la producción (8 millones de litros adicionales), sino que **mejoró la calidad de la leche** y los ingresos de pequeños productores. Estudios cualitativos asociados resaltan que productores capacitados adoptaron prácticas como mejor manejo de fincas, resultando en reducción de costos y incremento de rendimientos. *Esta evidencia respalda la eficacia de políticas de extensión agropecuaria en el sector lácteo.*
- **Evidencia de medidas sanitarias eficaces:** El mantenimiento de Panamá (salvo región fronteriza) como país **libre de mosca del gusano barrenador** por muchos años, hasta brotes recientes, es evidencia del éxito de estrictas medidas sanitarias. La reaparición del problema en 2023 y la subsecuente **declaratoria de emergencia zoonosanitaria** demostró que la vigilancia continua es crucial. Los informes técnicos de COPEG muestran que, sin el control sistemático, las pérdidas podrían haber sido multimillonarias, *reafirmando con datos el valor de invertir en sanidad animal preventiva.*
- **Políticas comerciales bajo escrutinio:** La disputa OMC con Costa Rica arrojó evidencia objetiva: un panel independiente determinó que las restricciones de Panamá a lácteos foráneos **no estaban justificadas técnicamente**, implicando que las barreras podrían haber sido proteccionistas. Esta conclusión, respaldada por análisis jurídico-comercial, evidencia que las políticas comerciales deben basarse en criterios sanitarios/científicos sólidos para ser defendibles. El fallo y sus datos asociados (pérdidas reportadas de \$33 millones por el bloqueo) proveen lecciones cuantitativas sobre *el costo de medidas incompatibles con reglas internacionales.*

Recolección y registro de recursos de información

- **Recursos estadísticos clave:** Se identificó que **FAOSTAT** provee series históricas sobre producción, importación y exportación de “*productos lácteos*” para Panamá, lo cual es un recurso fundamental para cualquier análisis cuantitativo del sector. Igualmente, la Contraloría panameña publica anuarios estadísticos con datos de producción lechera por provincia, útiles para análisis geográfico. Disponer de estos datasets en OPSAa permite apoyar con cifras cualquier debate de política (por ejemplo, mostrando la evolución de la balanza comercial láctea).
- **Bibliografía técnica panameña:** El **Repositorio IICA** contiene el *Plan de Acción para el Sector Lácteo de Panamá (2006)*, que, aunque antiguo, ofrece un diagnóstico y acciones recomendadas muchas de las cuales siguen vigentes (ej. mejorar calidad, asociatividad). Asimismo, informes nacionales recientes (ej. documentos de políticas ganaderas 2015-2020 del

- MIDA, o planes estratégicos sectoriales) fueron identificados y registrados, asegurando que OPSAa cuente con la perspectiva histórica y actual local.
- **Herramientas de análisis de políticas:** Se recopiló guías como el **Manual de M&E de Políticas Agrícolas** del BID/FAO y documentos metodológicos de OCDE sobre la Medición de Apoyos (PSE). Estos recursos metodológicos ayudan a estandarizar cómo evaluar las políticas. Por ejemplo, la metodología PSE, aplicada ya a Panamá, permite cuantificar el apoyo al productor lácteo; tener la guía y resultados en OPSAa facilita replicar o entender esas evaluaciones.
 - **Recursos sobre mejores prácticas y sostenibilidad:** Se registraron casos y artículos relevantes, como documentación de **FEPAL** sobre consumo de lácteos y tendencias de mercado regional, y el artículo que destaca la legislación de leche escolar de Panamá como modelo sostenible de programa nutricional. También se añadió información sobre iniciativas climáticas en el sector (e.g. programa regional de lácteos bajos en carbono con apoyo de FAO). Estos recursos proveen ideas de políticas futuras y contextos comparados.
 - **Plataformas de conocimiento colaborativo:** Además de publicaciones tradicionales, se incorporaron enlaces a plataformas como **RED SIAL** (Red de Sistemas de Innovación Agroalimentaria) y foros de discusión de políticas (por ejemplo, la Red de Políticas Públicas Agroalimentarias de Latinoamérica - **Red PP-AL**). Estos espacios permiten acceder a debates y documentos emergentes sobre políticas lácteas, complementando las fuentes formales con conocimiento actualizado de expertos.

Referencias y Enlaces Web

Recursos estadísticos clave

FAO. (2024). FAOSTAT. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/faostat>

Enlace: <https://www.fao.org/faostat>

Contraloría General de la República de Panamá. (2023). Anuario estadístico agropecuario. Dirección de Estadística y Censo. <https://www.inec.gob.pa>

Enlace: <https://www.inec.gob.pa>

Bibliografía técnica panameña

IICA. (2006). Plan de acción para el desarrollo del sector lácteo de Panamá. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <https://repositorio.iica.int>

Enlace: <https://repositorio.iica.int>

Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (2015–2020). Documentos de políticas ganaderas. Gobierno de Panamá. <https://www.mida.gob.pa>

Enlace: <https://www.mida.gob.pa>

Herramientas de análisis de políticas

BID & FAO. (2016). Manual de monitoreo y evaluación de políticas agrícolas. Banco Interamericano de Desarrollo y FAO. <https://www.fao.org/monitoring-policies>

Enlace: <https://www.fao.org/monitoring-policies>

OCDE. (2019). Manual para la medición de apoyos PSE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org>

Enlace: <https://www.oecd.org>

Mejores prácticas y sostenibilidad

FEPALE. (2021). Tendencias de consumo de lácteos en América Latina. Federación Panamericana de Lechería. <https://www.fepale.org>

Enlace: <https://www.fepale.org>

FAO. (2023). Programa de lácteos bajos en carbono en América Latina. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/climate-smart>

Enlace: <https://www.fao.org/climate-smart>

Plataformas colaborativas

RED SIAL. (2024). Red de Sistemas de Innovación Agroalimentaria de América Latina. <https://redsial.iica.int>

Enlace: <https://redsial.iica.int>

Red PP-AL. (2024). Red de Políticas Públicas Agroalimentarias de Latinoamérica. <https://www.redppal.org>

Enlace: <https://www.redppal.org>

Identificación y registro de eventos relevantes

- En **septiembre de 2024, Panamá fue sede del 17º Congreso Panamericano de la Leche (FEPALE)**, evento de alto nivel que reunió a expertos, autoridades y productores para discutir desafíos y oportunidades de la cadena láctea. Los temas centrales incluyeron Industria 4.0, sostenibilidad, buenas prácticas ganaderas y cambio climático. La importancia de este congreso radica en que propició revisar marcos normativos y políticas sectoriales, enfatizando la colaboración entre actores para un futuro más eficiente. Su registro en OPSAa provee una referencia temporal de cuándo y cómo se abordaron estratégicamente estos temas en la región.
- En **julio de 2023, Panamá declaró una Emergencia Zoonosaria nacional** debido a brotes del gusano barrenador del ganado. Este evento, anunciado por el Ministro Valderrama, llevó a la implementación de medidas extraordinarias de control sanitario (dispersión de moscas estériles, campaña de vigilancia) y contó con apoyo renovado de EE.UU. a través de COPEG. Registrar este suceso en OPSAa es crucial, pues ilustra una reacción de política pública ante una amenaza sanitaria, así como el coste evitado estimado (el programa ahorra miles de millones en pérdidas potenciales). Además, enlaza con la temática de sanidad animal persistente en la agenda láctea.

- En **enero de 2025**, tras el fallo de la OMC a favor de Costa Rica, el sector lácteo panameño se movilizó en defensa de su “patrimonio sanitario”. Se activó el *Comité Técnico Pro Lácteos* con los principales gremios ganaderos, exigiendo participar en la revisión de normativas y proponiendo medidas para fortalecer la colaboración público-privada. Este evento sociopolítico – productores presionando al gobierno tras una decisión comercial internacional – es altamente relevante: marca un punto de inflexión en la participación del sector privado en la formulación de políticas y la adaptación a las reglas comerciales.
- Otro evento notable fue el **lanzamiento (próximo) del Observatorio OPSAa–Centroamérica**, previsto en el marco del diálogo de políticas regional. Aunque parte del proyecto mismo, su registro servirá para indicar cuándo Centroamérica contó con esta plataforma. Asimismo, eventos de capacitación asociados (ej. talleres nacionales para uso de OPSAa) podrían consignarse si ocurrieron, ya que demuestran el esfuerzo de fortalecimiento de capacidades institucionales en política pública agroalimentaria.
- A nivel regional, se monitorearon eventos climáticos extremos recientes, como la **sequía de 2019-2020** que afectó la ganadería en Centroamérica, o fenómenos de precios internacionales (picos de precios de lácteos post-pandemia). Si bien no “eventos” en el sentido clásico, se registraron notas analíticas sobre estos hechos por su repercusión en políticas (p.ej., la sequía motivó planes de mitigación y seguros agropecuarios en países vecinos). Incluir tales acontecimientos con un breve contexto ayuda a entender fluctuaciones o nuevas medidas adoptadas en Panamá (por ejemplo, si Panamá lanzó un programa de reservas de alimento para ganado tras esas sequías).

Enlace de los Eventos Relevantes

17º Congreso Panamericano de la Leche (FEPALE), Panamá, septiembre 2024
FEPALE. (2024, septiembre). 17º Congreso Panamericano de la Leche.
Federación Panamericana de Lechería.
<https://www.fepale.org/noticias/congreso2024>

Enlace: <https://www.fepale.org/noticias/congreso2024>

Emergencia zoonosaria en Panamá por gusano barrenador, julio 2023
Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (2023, julio). Panamá declara emergencia
zoonosaria por gusano barrenador. <https://www.mida.gob.pa/emergencia-gusano-barrenador>

Enlace: <https://www.mida.gob.pa/emergencia-gusano-barrenador>

Movilización del sector lácteo panameño tras fallo de la OMC, enero 2025
La Estrella de Panamá. (2025, enero). Gremios ganaderos reaccionan ante fallo
de la OMC. <https://www.laestrella.com.pa/economia/ganaderos-defienden-patrimonio-sanitario>

Enlace: <https://www.laestrella.com.pa/economia/ganaderos-defienden-patrimonio-sanitario>

Lanzamiento del Observatorio OPSAa–Centroamérica, 2025
OPSAa. (2025). Lanzamiento del Observatorio de Políticas Públicas
Agroalimentarias para Centroamérica. Observatorio OPSAa.
<https://www.iica.int/es/prensa/noticias/lanzamiento-observatorio-opsaa>

Enlace: <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/lanzamiento-observatorio-opsaa>

Sequía 2019–2020 y fluctuaciones de precios lácteos post-pandemia
IICA. (2021). Impactos del cambio climático y precios internacionales en la
ganadería centroamericana. Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/14598>

Sistematización y validación de información registrada

- La etapa de validación reveló que cierta información **ya estaba registrada previamente** en OPSAa, destacando la importancia de la coordinación. Por ejemplo, se encontró que algunas políticas macro (como el Régimen de Incentivos a Grado C, o la Ley de Leche Escolar) estaban ingresadas parcialmente por otros colaboradores. Esto permitió *evitar duplicaciones* y más bien enriquecer dichas entradas en vez de crear unas nuevas. La verificación previa ahorró tiempo y garantizó coherencia en la base de datos.
- Se detectaron **inconsistencias menores** en los datos iniciales recopilados. Por ejemplo, una cifra de producción anual tenía un dígito transpuesto respecto al informe original, y algunas fechas de eventos tenían desfases de uno o dos días según distintas fuentes. Estas discrepancias fueron corregidas contrastando con fuentes oficiales (priorizando siempre la fuente primaria). Este hallazgo resalta la necesidad de revisar cada dato crítico con ojo crítico, pues incluso fuentes confiables pueden presentar diferencias de reporte.
- La **clasificación estandarizada** de OPSAa demostró ser útil pero requirió ajustes manuales. Al validar, se vio que ciertas políticas estaban categorizadas de forma inconsistente (p.ej., un mismo tipo de incentivo clasificado como “inversión pública” en un caso y “marco regulatorio” en otro). Tras la revisión, se unificó el criterio de clasificación según definiciones de OPSAa, mejorando la homogeneidad. Esto facilitará que los usuarios encuentren toda la información relacionada en la misma categoría en lugar de dispersa.
- La revisión por expertos aportó **perspectivas de mejora**: por ejemplo, señalaron que sería útil añadir palabras clave locales (como “Cadena de Frío”, “Proleche”) en descripciones para mejorar búsquedas, o incluir un breve contexto histórico en la ficha de cada política importante. También validaron la pertinencia de los contenidos: confirmaron que no faltaban políticas cruciales ni se incluyó material irrelevante. Esta verificación externa aumentó la confianza en la calidad del producto final y afianzó que la información registrada es **congruente y completa** frente a los objetivos planteados.
- Un hallazgo significativo fue la **identificación de vacíos informativos** durante la validación: áreas donde la evidencia o recursos eran escasos (por ejemplo, poca información sobre consumo de lácteos artesanales, o ausencia de evaluaciones recientes de cierto programa). Si bien esto escapa al alcance inmediato de la consultoría, se dejó consignado en las

observaciones finales para que futuras iniciativas del observatorio o investigaciones académicas atiendan dichos vacíos. Detectar estas ausencias es en sí valioso, pues orienta próximos esfuerzos de recolección de información.

Rutas y Métodos para la Corrección y Mejora de la Información en OPSAa

Problema Detectado	Ruta de Corrección	Método Propuesto	Ejemplo/Elemento Específico
Duplicación de registros en OPSAa	Realizar verificación previa de existencia del registro	Coordinar con otros colaboradores antes de registrar; utilizar buscador interno de OPSAa	Régimen de Incentivos a Grado C ya ingresado parcialmente; se complementó
Errores en datos numéricos o fechas	Contrastar sistemáticamente con fuentes primarias oficiales	Revisión cruzada con documentos originales antes de ingresar cifras o fechas	Cifra de producción anual con dígito transpuesto; fechas de eventos con diferencias de días
Clasificación inconsistente de políticas	Aplicar definiciones estandarizadas de OPSAa	Revisar y unificar categorías de acuerdo con el glosario OPSAa	Un incentivo clasificado erróneamente como 'marco regulatorio'
Falta de palabras clave y contexto local	Incluir etiquetas locales y contexto breve en las fichas	Agregar campos de búsqueda personalizados y resumen contextual histórico	Incluir términos como 'Cadena de Frío' o 'Proleche' en las descripciones
Vacíos informativos identificados	Registrar y priorizar temas para futuras investigaciones	Anotar observaciones detalladas sobre vacíos temáticos en la base OPSAa	Ausencia de datos sobre lácteos artesanales; falta de evaluación reciente del programa Proleche

Generación de insumos de análisis

Hallazgos relevantes (para el informe, a modo de ejemplos):
(Nota: estos hallazgos han sido incorporados a lo largo del informe final, aquí se listan como un complemento del contenido, en virtud de la TDRs)

- **Necesidad de diversificar el enfoque de políticas:** El análisis reveló que las políticas actuales se concentran en apoyo a la producción (subsidios por litro, programas de precio mínimo) pero hay **áreas desatendidas**, como la innovación tecnológica y valor agregado. Esto se refleja en la escasez de políticas orientadas a industrias derivadas (quesos especiales, exportación) y podría limitar la competitividad a futuro.
- **Oportunidad en fortalecer cadenas de valor locales:** Datos de consumo vs producción sugieren oportunidad de reemplazar importaciones con producción nacional. Sin embargo, las evidencias muestran que, para lograrlo, se requiere mejorar eficiencia: la brecha de productividad entre productores grandes y pequeños es amplia. Invertir en asistencia técnica y organización de pequeños productores (cooperativas) se destaca como estrategia recomendada para cerrar esa brecha, apoyada por casos exitosos dentro y fuera de Panamá.
- **Importancia de estándares y cumplimiento internacional:** El episodio de la OMC evidenció que las medidas de protección deben fundamentarse técnicamente. El informe subraya la importancia de modernizar los **sistemas sanitarios y de certificación** para cumplir con estándares internacionales sin sacrificar la sanidad local. Fortalecer laboratorios, trazabilidad de productos y transparentar los procedimientos de importación son recomendaciones derivadas de este hallazgo, alineadas con las obligaciones comerciales y las demandas de los productores locales por equidad en requisitos.
- **Resiliencia climática como eje emergente:** Considerando eventos climáticos recientes (variabilidad que afecta disponibilidad de forrajes) y compromisos ambientales globales, se identificó la necesidad de incorporar la resiliencia y sostenibilidad como pilar de la política láctea. Iniciativas regionales (como el programa de lácteos bajos en carbono) ofrecen una guía de cómo Panamá podría integrar prácticas verdes en su plan sectorial, anticipando regulaciones como la EUDR europea que podrían afectar exportaciones ganaderas en el futuro.

Referencias: *(Se listan a continuación las fuentes citadas a lo largo de la ficha, en formato APA/web)*

1. TDRs Leche Panamá (2023). *Actividades principales – Mapeo y registro de políticas públicas*. Documento de Términos de Referencia, OPSAa–IICA, Panamá.

2. TDRs Leche Panamá (2023). *Sistematización y validación de información registrada*. Documento de Términos de Referencia, OPSAa–IICA, Panamá.
3. OPSAa (2024). *Registro de Buenas Prácticas – Plan ABC+ (Brasil)*. Observatorio de Políticas Públicas para Sistemas Agroalimentarios, IICA [Online].
4. Egas, J. J., Sánchez, Y., Pernechele, V., De Salvo, C. P., & Le Pommellec, M. (2021). *Análisis de políticas agropecuarias en Panamá*. BID & FAO. (pp. 13-14: Apoyos al sector agropecuario).
5. Egas et al. (2021). *Íbid.* (p. 34: Impacto de políticas de apoyo en precios al consumidor).
6. MIDA (2022). *Sector lechero panameño presenta gran oportunidad de crecimiento*. Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Panamá. [Datos de producción por grado de leche].
7. MIDA (2022). *Íbid.* [Programa de compensación 0.10 balboas/L para leche Grado C].
8. MIDA (2022). *Íbid.* [Consumo nacional de leche y producción local]. TDRs Leche Panamá (2023). *Criterios de clasificación OPSAa*. Documento de TDR, Panamá.
9. TDRs Leche Panamá (2023). *Producto 1: Dimensión sector lácteo OPSAa*. Documento de TDR, Panamá.
10. TDRs Leche Panamá (2023). *Producto 2: Reporte analítico*. Documento de TDR, Panamá.
11. OPSAa (2023). *Panamá declara Estado de Emergencia Zoonosológica por brotes de Gusano Barrenador*. Recurso tipo noticia, OPSAa [Online].
12. OPSAa (2023). *Íbid.* [Detalle de medidas y cooperación en emergencia sanitaria].
13. MiDiario (2025). *¡Crisis comercial! Sector lácteo panameño en pie de guerra*. Carlos Ávila, 15 Ene 2025. [Reacción a fallo OMC, Comité Pro Lácteos].
14. MiDiario (2025). *Íbid.* [Declaraciones de dirigentes sectoriales].

15. MiDiario (2025). *Íbid.* [Exigencias de productores y propuestas de medidas].
16. MiDiario (2025). *Íbid.* [Compromiso con sostenibilidad de la industria local].
17. FAO (2022). *Costa Rica, Colombia y Uruguay preparan programa regional para lácteos bajos en carbono.* FAO Noticias.
18. FAO Panamá (2015). *Fortalecer el sector lechero panameño contribuye al desarrollo socioeconómico.* [Proyecto IPAGAL, coordinación interinstitucional].
19. FAO Panamá (2015). *Íbid.* [Aumento de 8 millones de litros en producción 2014, 193 mill. L vs 414 mill. L consumo].
20. FAO Panamá (2015). *Íbid.* [Dependencia de ~45% importaciones, necesidad de políticas diferenciadas para productores familiares].
21. FAO Panamá (2015). *Íbid.* [Integración de agricultura familiar a mercados mediante apoyo a comercialización].
22. FAO Panamá (2015). *Íbid.* [Modelo de transferencia tecnológica basado en escuelas de campo, uso de info científica].
23. Egas et al. (2021). *Análisis de políticas agropecuarias en Panamá.* (p. 17: Composición de apoyos, 2010-2019).
24. Egas et al. (2021). *Íbid.* [Recomendaciones: aumentar apoyo a servicios, estudiar aranceles lácteos, I+D, estadísticas].
25. Tetra Pak (2021). *Legislación sobre leche escolar en Panamá garantiza sostenibilidad del programa.* [Ley 35 de 1995, porción de leche en escuelas y compra local].
26. Revista E&N (2024). *Sector lácteo aborda en Panamá los desafíos y oportunidades de la cadena láctea.* [Resumen Congreso Panamericano de la Leche 2024].
27. Revista E&N (2024). *Íbid.* [Temáticas del congreso: Industria 4.0, sostenibilidad, cambio climático].
28. Revista E&N (2024). *Íbid.* [Mensaje de FEPAL: importancia de revisar normativas, colaboración actores clave].

Acciones del PEG de Panamá relacionadas con el Sector Lácteo

Con base en el **Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2025–2029 de Panamá**, se identificaron de forma indirecta referencias, prioridades y orientaciones estratégicas que inciden sobre el sector lácteo, aunque no necesariamente se mencione explícitamente con ese término. A continuación, se presenta un análisis rápido del mismo.

Dimensión	Observaciones en el PEG 2025–2029	Implicaciones para el sector lácteo
Producción agropecuaria	El plan resalta la necesidad de “impulsar la autosuficiencia alimentaria y la reactivación del agro nacional”, con énfasis en rubros estratégicos y cadenas de valor con capacidad de sustituir importaciones.	La leche es un rubro sensible y estratégico; podría ser priorizado en estos planes si se consolida como cadena con potencial económico y social.
Agroindustria y transformación	Se plantea fortalecer “la transformación agroindustrial y el valor agregado”, promoviendo inversiones y capacidades tecnológicas.	Abre espacio para apoyo a plantas procesadoras de productos lácteos y nuevas oportunidades para pequeños productores.
Sistemas de extensión e innovación	Se propone reforzar la asistencia técnica, digitalización del agro, y promover la investigación aplicada en alianza con universidades y centros como el IDIAP.	Puede beneficiar al subsector lácteo mediante programas de mejoramiento genético, sanidad animal y tecnologías de manejo forrajero.
Agua y cambio climático	El PEG subraya la necesidad de enfrentar el cambio climático con medidas de adaptación en sectores vulnerables como el agro, incluyendo inversiones en manejo de agua, riego y resiliencia.	Fundamental para la ganadería de leche, que depende de la disponibilidad de agua y está expuesta a sequías recurrentes. Abre el paso al NAMA-Ganadero
Institucionalidad agroalimentaria	Se reconoce la necesidad de fortalecer el MIDA y modernizar su estructura, incluyendo “la creación de plataformas digitales para seguimiento de políticas”.	Esto se alinea con las recomendaciones para OPSAa y otras instancias que buscan monitorear políticas públicas en el sector.
Sanidad agropecuaria	El documento menciona la necesidad de robustecer la capacidad de vigilancia y control sanitario para proteger la producción nacional.	Vital para el subsector lácteo, afectado por enfermedades como la mastitis, el gusano barrenador y la tuberculosis bovina.
Mercados y comercio	El PEG establece como meta “ordenar las importaciones, revisar tratados y defender la producción nacional”. También se menciona el fortalecimiento de la defensa comercial y la promoción de exportaciones.	Se abre una ventana para revisar los efectos del TPC con EE.UU. sobre el sector lácteo e impulsar mecanismos de protección temporal o estrategias de inserción en mercados diferenciados.
Alianzas público-privadas	Se plantea incentivar la participación del sector privado en inversiones rurales, cadenas agroalimentarias, logística y almacenamiento.	Puede servir como plataforma para ampliar programas conjuntos como Proleche, o invertir en centros de acopio, pasteurizadoras regionales o refrigeración rural.

Ausencias y vacíos respecto al sector lácteo

- **No se menciona la leche o el sector lácteo directamente**, lo que representa una oportunidad de incidencia para que el gremio y aliados como OPSAa logren su inclusión en planes operativos y presupuestarios.
- **No hay mención a la Agencia Panameña de Alimentos (APA)** ni a AUPSA (ya derogada). La omisión podría sugerir que su operatividad sigue siendo abordada en documentos sectoriales, pero no como prioridad estratégica nacional.
- **No hay indicadores específicos ni metas cuantitativas vinculadas al sector ganadero-lechero**, lo cual puede dificultar la trazabilidad del impacto de políticas sobre el rubro.

Recomendaciones estratégicas

1. **Elaborar una propuesta de incorporación explícita del sector lácteo en los planes operativos del MIDA**, destacando su rol en seguridad alimentaria y empleo rural.
2. **Proponer indicadores y metas para el seguimiento de políticas lácteas** en el marco del PEG (ej. volumen procesado local, consumo per cápita de leche nacional, número de productores integrados a circuitos formales).
3. **Posicionar al sector como cadena prioritaria en el marco del diálogo OPSAa–Centroamérica**, conectando con los lineamientos de transformación productiva, resiliencia climática y comercio justo.

LEGISLACION NACIONAL VINCULADA Y VINCULANTE CON EL SECTOR LACTEO

I. Legislación Nacional

- **Ley N.ª 35 de 6 de julio de 1995**
Establece el Programa de Alimentación Escolar, garantizando una porción diaria de leche y una galleta nutritiva a estudiantes de preescolar y primaria. La leche debe ser adquirida a productores y procesadores nacionales, fomentando la producción local y mejorando la nutrición infantil.
- **Ley N.ª 8 de 2002**
Faculta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y otras agencias gubernamentales a implementar políticas para el desarrollo del sector agropecuario, incluyendo la producción láctea.
- **Ley N.ª 12 de 25 de enero de 1973**
Crea el MIDA, encargado de promover y asegurar el mejoramiento económico y social del sector agropecuario, incluyendo la producción lechera.
- **Ley N.ª 60 de 2 de diciembre de 1977**
Establece especificaciones mínimas para la leche y productos lácteos destinados al consumo humano, asegurando estándares de calidad y seguridad alimentaria.
- **Ley N.ª 29 de 1 de febrero de 1996**
Regula las concentraciones económicas que puedan afectar la libre competencia, incluyendo operaciones en el sector lácteo.

II. Decretos Ejecutivos

- **Decreto Ejecutivo N.º 66 de 22 de abril de 1996**
Reglamenta disposiciones sanitarias sobre el procesamiento, transporte e inspección de plantas de leche y productos lácteos, asegurando condiciones higiénicas y de calidad en la cadena de producción.
- **Decreto Ejecutivo N.º 229 de 16 de julio de 1969**
Dicta disposiciones relacionadas con aspectos sanitarios y de calidad de la leche y productos lácteos, estableciendo normas para su producción y comercialización.

III. Resoluciones y Normativas Técnicas

- **Resolución N.ª 005 de 16 de diciembre de 2016**
Reconoce el Comité Sectorial de Tecnología de los Alimentos, Leche y

Productos Lácteos, encargado de preparar documentos normativos y establecer estándares técnicos para el sector.

- **Resoluciones de la Dirección General de Comercio del MICI (2024)**
Incluyen resoluciones como la N.º 010 y N.º 011, que inician el Sistema de Evaluación de Alimentos (SEA) para productos como leche entera y descremada en polvo, estableciendo requisitos para su comercialización.
- **Resolución N.º OAL-009-ADM de 23 de enero de 2024**
Emitida por el MIDA, establece medidas temporales de apoyo financiero a productores de leche grado C, incentivando la producción y mitigando impactos económicos.

IV. Normativas Internacionales y Estándares Técnicos

- **Norma ISO 22000**
Estándar internacional para sistemas de gestión de seguridad alimentaria, aplicable a la cadena de suministro láctea en Panamá. Promueve la inocuidad y calidad de los productos lácteos, alineándose con estándares internacionales.

Estas normativas conforman en gran parte, el marco legal y técnico que regula el sector lácteo en Panamá, abarcando desde la producción hasta el consumo, y asegurando estándares de calidad, seguridad y competitividad en el mercado nacional e internacional.

Informe Técnico: Dimensión del Sector Lácteo en Panamá (OPSAa)

Introducción

El sector lácteo panameño es una parte importante del sistema agroalimentario nacional, pero enfrenta numerosos desafíos estructurales. Aunque Panamá cuenta con una tradición de producción de leche para el consumo interno, en las últimas décadas la producción local ha mostrado una tendencia descendente desde finales de los años 1990. La productividad es relativamente baja – el rendimiento promedio ronda apenas **3.8 litros por vaca al día**, con predominio de pequeños y medianos productores (alrededor de 400 fincas lecheras). En consecuencia, la producción nacional de leche ha disminuido de aproximadamente **205 millones de litros en 2015 a 179 millones en 2023**, una caída atribuida en parte a factores climáticos y económicos. Esta contracción ha venido acompañada de una reducción en el número de productores: por ejemplo, en 2023 se registraron 326 productores de leche grado A, frente a 361 en 2022.

Esta situación contrasta con una demanda interna que se mantiene elevada. El consumo per cápita de leche se estima alrededor de **90-120 litros anuales**, cifra por debajo de la recomendación nutricional (≈180 litros) pero que igualmente supera la oferta interna. Para cubrir la brecha, Panamá depende de importaciones de lácteos, principalmente leche en polvo (cerca de **1,980 toneladas métricas al año** de leche en polvo importada) y quesos, en especial provenientes de socios comerciales de la región. Esto ha convertido al país en importador neto de productos lácteos y ha generado preocupación por la **autosuficiencia y seguridad alimentaria** en este rubro.

En respuesta a estos retos, el Gobierno panameño y otras entidades han implementado diversas **políticas públicas** enfocadas al sector lácteo. Estas políticas abarcan desde **instrumentos específicos de apoyo a productores lecheros** hasta medidas macroeconómicas, comerciales, ambientales, sanitarias y sectoriales más amplias que inciden en el desempeño de la cadena láctea. El presente informe técnico ofrece un análisis detallado y actualizado de dichas políticas, validado con fuentes oficiales y confiables (MIDA, INEC, OPSAa, IICA, FAO, BID, Banco Mundial, OMC, entre otras). Asimismo, se clasifica la información de acuerdo con criterios metodológicos de OPSAa – tipo de instrumento, nivel de intervención, actores involucrados, vigencia, vínculo con áreas prioritarias de política, etc. – y se presenta con un estilo técnico-profesional, utilizando citas y referencias en formato APA para respaldar cada afirmación.

Políticas públicas específicas para el sector lácteo

A lo largo de los años, Panamá ha desarrollado **políticas e instrumentos focalizados directamente en el apoyo a la producción lechera**, con el objetivo de sostener a los productores nacionales frente a las dificultades de rentabilidad y competencia. Tradicionalmente se ha **subvencionado a los pequeños ganaderos lecheros** mediante diversos mecanismos de transferencia de ingresos. Uno de los programas vigentes más emblemáticos es la **compensación económica a la leche Grado C**, dirigida a productores de leche de menor calidad (grado C) para asegurar la comercialización de su producto. Mediante este programa – formalizado por resolución ministerial – el Estado entrega un **subsidio de B/.0.10 por litro de leche grado C** vendido al procesador, monto que es transferido al productor a través de las plantas procesadoras. Las plantas lácteas actúan como agentes pagadores: deben comprobar mensualmente las compras realizadas de leche grado C a productores registrados, y presentar al MIDA planillas y documentación soportando el volumen comprado y el precio pagado, para así recibir el reembolso gubernamental de **10 centésimos por litro**. Este incentivo – vigente al menos desde 2018 y ratificado para 2023-2024 – busca sostener a los **pequeños productores** cuyos bajos volúmenes y calidad les impedirían competir, evitando su salida del mercado y contribuyendo a la **inclusión productiva**. En diciembre de 2023, autoridades y gremios coincidieron en la necesidad de **mantener este pago de incentivo al menos durante 2024** para seguir apoyando a los lecheros más vulnerables, agilizándose además los trámites para que las compensaciones lleguen oportunamente.

Otra política específica de fomento al sector lácteo es el **Programa de Mejoramiento Genético del hato lechero** que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Reconociendo que la baja productividad por animal es un factor crítico, el MIDA ha optado por **entregar sementales de alto valor genético (raza Gyrolando)** a pequeños productores, con el fin de mejorar la genética de sus vacas y aumentar la producción de leche. Por ejemplo, en 2025 se reportó la entrega de toros Gyrolando a ganaderos de Chiriquí, como parte de este programa coordinado por la Dirección Nacional de Ganadería del MIDA. Estos sementales – adaptados al trópico y tolerantes a parásitos y altas temperaturas – se distribuyen certificados sanitariamente (libres de brucelosis y tuberculosis, y con esquema de vacunación al día) y registrados ante la Asociación de Productores de Ganado Lechero de Panamá. La iniciativa, de alcance nacional, tiene como objetivo **mejorar la calidad genética y la productividad** de los hatos lecheros, incrementando la producción por vaca y la resiliencia del ganado ante enfermedades y estrés calórico. Se trata de un instrumento de política sectorial del tipo **programa público de innovación tecnológica**, con intervención a nivel de finca (micro-nivel) y con actores ejecutores del sector público (MIDA) en alianza con asociaciones ganaderas locales.

Además de estas medidas, Panamá cuenta con instancias de diálogo y coordinación específicas para la cadena láctea. Destaca la **Cadena Agroalimentaria de Leche**, una comisión público-privada bajo la órbita del MIDA que reúne a productores, industriales procesadores, autoridades y consumidores para concertar acciones en el sector. Esta cadena agroalimentaria funge como espacio de **gobernanza sectorial**, definiendo acuerdos sobre regulación de importaciones en época de cosecha, precios de referencia, y planes de desarrollo. Sin embargo, en el pasado reciente hubo críticas a que tales acuerdos no siempre se respetaban – por ejemplo, los productores señalaban que la antigua AUPSA permitía importaciones excesivas de lácteos aun en plena zafra, contraviniendo los consensos de la cadena. La creación de la nueva agencia APA (descrita más adelante) ha buscado resolver esas descoordinaciones. No obstante, la existencia de la Cadena Láctea refleja el reconocimiento de que las **políticas lácteas** deben diseñarse y ejecutarse con una perspectiva integral de **cadena de valor**, articulando producción primaria, industria y mercado.

En resumen, las políticas públicas específicas para el sector lácteo en Panamá se han centrado en **proteger el ingreso del productor nacional y elevar su competitividad**. Instrumentos como **subsidios por litro producido** y **programas de mejora genética** son de tipo **fomento directo**, con alcance nacional y vigencia continua durante los últimos años, vinculados principalmente a áreas de política como **seguridad alimentaria, desarrollo rural y mejora de la productividad**. Estos esfuerzos buscan que el sector lácteo logre mayor autosuficiencia y sostenibilidad en el mediano plazo, en línea con las prioridades del Observatorio de Políticas (OPSAa) para el sistema agroalimentario panameño.

Políticas macroeconómicas que inciden en el sector lácteo

El desempeño de la cadena láctea está influenciado por el entorno macroeconómico y las políticas generales del país en materia fiscal, monetaria y de precios. Panamá posee una economía dolarizada (Balboa a la par del dólar estadounidense), lo cual garantiza **estabilidad cambiaria e inflación históricamente baja**, pero también implica que la competitividad-precio de los productos nacionales depende fundamentalmente de ganancias en productividad más que de ajustes cambiarios. En los últimos años, la inflación global de alimentos afectó a Panamá de forma moderada, pero hubo aumentos en costos de insumos clave (alimentos balanceados ABA, fertilizantes, combustibles) que presionaron los márgenes de los lecheros. Ante ello, el gobierno implementó respuestas macro como la importación directa de fertilizantes y control de precios en alimentos básicos.

Una **política de control de precios** ha estado vigente desde 2014 para mitigar el costo de la canasta básica y que se extendió hasta el mes de junio 2025. Inicialmente abarcó 22 productos alimenticios esenciales y actualmente se

mantiene sobre **13 productos** hasta junio de 2025. Dentro de los productos bajo control de precios está la **leche en polvo**, insumo importante en la dieta popular y en la industria láctea. El control de precios fija un precio de venta máximo al consumidor para la leche en polvo (y otros alimentos), con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de las familias. Si bien esta medida favorece a los consumidores (particularmente a los de menores ingresos) al evitar alzas desmedidas, también puede incidir en el sector productor: por un lado, limita los márgenes de comercialización de la leche reconstituida/importada, y por otro, señala el compromiso gubernamental de **equilibrar la protección al productor con la asequibilidad para el consumidor**. Según reportes oficiales, las autoridades han prorrogado sucesivamente esta política al considerarla un amortiguador del costo de vida, especialmente en períodos de inflación importada. No obstante, existe un debate sobre posibles distorsiones que genera a largo plazo, ya que controles prolongados podrían desincentivar la oferta. En el caso de la leche, hasta ahora el mecanismo se ha focalizado en la leche en polvo importada (usualmente utilizada para reconstituir leche fluida comercial), sin un control directo sobre la leche fresca local.

En cuanto a **políticas fiscales y de gasto público**, Panamá ha incrementado significativamente el apoyo presupuestario al sector agropecuario (incluyendo la ganadería de leche) en la última década. Entre 2010 y 2014, el apoyo total al agro se estimaba en **USD 208 millones anuales** en promedio, pero entre 2015 y 2019 dicho apoyo se elevó a más de **USD 738 millones anuales**, alcanzando alrededor del **1.21% del PIB**. Este aumento notable del gasto agropecuario – que incluye subsidios, inversiones y otros incentivos – refleja una decisión macroeconómica de priorizar la revitalización del campo tras años de estancamiento productivo. Es importante señalar la composición de este apoyo: cerca del **70% se canalizó mediante formas de protección de precios de mercado** (por ejemplo, aranceles elevados, compras estatales o pagos compensatorios ligados al precio), mientras que alrededor de **15% se destinó a inversiones en servicios públicos generales para el agro** (investigación, extensión, infraestructura rural, etc.). En el caso específico del sector lácteo, esto significa que una parte sustancial de la ayuda estatal ha venido vía **mecanismos que mantienen precios internos más altos** en beneficio del productor (y que son finalmente costeados por el consumidor, como se discutirá en la sección de políticas comerciales), en tanto que una porción menor ha ido a **mejorar capacidades productivas estructurales**. La política macro de altos apoyos al agro responde a objetivos de **seguridad alimentaria y desarrollo rural** – recordemos que cerca del 30% de la población panameña reside en áreas rurales y un 16% de la fuerza laboral trabaja en la agricultura – pero conlleva el desafío de eficientizar el uso de esos recursos.

En materia financiera, Panamá cuenta con un régimen de **crédito preferencial para el sector agropecuario** que ha sido crucial para los productores de leche. Por un lado, opera desde hace décadas el **sistema de intereses preferenciales** (Ley 4 de 1994, actualizada), donde los préstamos otorgados a productores agropecuarios califican para tasas subsidiadas más bajas que las comerciales.

Adicionalmente, el **Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)**, entidad estatal de primer y segundo piso, ofrece líneas de crédito con tasas incluso por debajo de las preferenciales generales. Actualmente, el BDA maneja préstamos con tasas de **0% (Programa Agro Solidario) hasta 4% anual**, las más bajas del mercado nacional. Estas condiciones blandas – junto con plazos extendidos y períodos de gracia – buscan facilitar la inversión en fincas lecheras (ej. para compra de novillas, tanques de enfriamiento, sistemas de riego) y aliviar la carga financiera a productores pequeños y medianos. Cabe mencionar que el Estado asume el costo de la diferencia de intereses frente a la banca privada, lo cual constituye un **subsidio fiscal indirecto** al productor. Complementariamente, existen fondos de garantía a través del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) que cubren parcialmente los créditos, reduciendo el riesgo para los intermediarios financieros. Durante situaciones extraordinarias, estas políticas crediticias se han flexibilizado aún más: por ejemplo, tras las protestas y cierres de vías de 2023 que afectaron a ganaderos, el gobierno conformó una mesa de trabajo interinstitucional para **reestructurar deudas y otorgar facilidades crediticias especiales** a los productores lecheros perjudicados. En suma, la **política macroeconómica crediticia** de Panamá provee financiamiento accesible al sector lácteo, instrumentada a nivel nacional por el BDA y la banca privada (bajo leyes de interés preferencial), vigente de forma permanente y vinculada a áreas de política de **estabilidad económica rural y fomento productivo**.

Finalmente, en el ámbito tributario general, merece destacarse que la leche y muchos insumos agropecuarios gozan de **exoneraciones de impuestos indirectos** (no se gravan con ITBMS, equivalente al IVA), como parte de la política fiscal de apoyo al costo de los alimentos básicos. Adicionalmente, se han implementado incentivos como el **Certificado de Fomento a la Producción (CFP)** creado por Ley 105 de 2013, el cual otorga un crédito fiscal canjeable a empresas agrícolas por un porcentaje de sus ventas o inversiones. Este instrumento ha sido utilizado principalmente por agroexportadores, pero también puede beneficiar a la agroindustria láctea local en proyectos de inversión que cumplan ciertos requisitos. El CFP es emitido por la Dirección General de Ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas) previa evaluación del MIDA, y aparece clasificado como **subsidio fiscal** (tipo de instrumento: incentivo financiero) de alcance nacional. A manera de ejemplo, en 2021-2022 se entregaron más de 1 millón de balboas en Certificados de Fomento a empresas agrícolas – algunas dedicadas a lácteos – para estimular la producción y modernización tecnológica. Este incentivo, sumado a la política de crédito blando y subsidios directos ya descritos, completa el panorama de **políticas macroeconómicas** que inciden en la cadena láctea: un entorno de **financiamiento barato, alivio fiscal e intervención estatal en precios** orientado a hacer viable la producción nacional de leche en un contexto económico de alta competencia e importaciones.

Políticas comerciales (comercio y mercado externo)

La política comercial de Panamá respecto al sector lácteo ha buscado tradicionalmente **proteger la producción interna frente a las importaciones**, aprovechando los instrumentos previstos en las reglas comerciales multilaterales y acuerdos bilaterales. Como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1997, Panamá consolidó aranceles máximos relativamente altos para muchos productos lácteos, lo que le ha dado espacio para mantener un **régimen arancelario protector**. De hecho, tras una reducción arancelaria ocurrida en 2012, el gobierno revirtió parcialmente esa apertura: en agosto de 2017 el Consejo de Gabinete aprobó un decreto para **incrementar de 15% a 30% los aranceles de importación de productos lácteos** como la leche sucedánea (sustitutos lácteos) y el queso mozzarella. Según explicó en su momento el Ministro de Desarrollo Agropecuario Eduardo Carles, esta medida corregía una “distorsión” creada en 2012 cuando se bajaron drásticamente los aranceles de ciertos lácteos al 15%. Con el alza al 30% (aún dentro de los techos consolidados ante la OMC), se buscó **mejorar las condiciones competitivas** de los productores nacionales, permitiendo a su vez lanzar planes de promoción para el sector en conjunto con la banca estatal (Banco Nacional y BDA). Este ajuste arancelario – un instrumento de política comercial de tipo **protección arancelaria** a nivel nacional – está vigente desde 2017 y ha encarecido las importaciones de lácteos fuera de tratados, encuadrándose en las áreas de política de **estabilidad de mercados y desarrollo de la producción interna**.

Paralelamente a la política arancelaria de Nación Más Favorecida (NMF), Panamá participa en acuerdos comerciales regionales y bilaterales que afectan al sector lácteo. Un caso destacable es el **Tratado de Promoción Comercial (TPC) Panamá–Estados Unidos**, en vigor desde 2012, el cual estableció una desgravación arancelaria escalonada para diversos productos lácteos a lo largo de un periodo de transición. Con la llegada de 2024, varios productos lácteos sensibles enfrentaban la eliminación total de arancel según el cronograma del TPC, lo que generó alarma entre productores locales. Panamá buscó negociar con EE.UU. una revisión del tratado para **proteger ciertos productos sensibles** (entre ellos leche fluida, arroz, carne de cerdo, etc.), sin éxito. Ante la inminencia de la apertura, el gobierno panameño decidió activar una **Salvaguardia Especial Agrícola** permitida en el marco del acuerdo. Mediante la Resolución No.015 de 11 de julio de 2024 (Gaceta Oficial 25 de julio 2024), Panamá impuso una salvaguardia sobre importaciones de **leche fluida UHT procedente de EE.UU.**, elevando temporalmente los aranceles efectivos. En concreto, para la leche fluida en envases de larga duración con hasta 6% de grasa, se fijó un **arancel preferencial de 17% más un derecho adicional de 21%, totalizando 38%** de arancel aplicable. Para otras categorías de leche líquida con mayor contenido graso y para la nata (crema), también se establecieron recargos por salvaguardia, resultando en aranceles aplicables de 13% a 19%. Estas medidas están

encaminadas a frenar el aumento repentino de importaciones lácteas desde EE.UU. una vez caigan los aranceles del TPC, dando un respiro a los productores nacionales. La **salvaguardia especial agrícola** es un instrumento contemplado en el tratado y en la OMC para circunstancias de alza de importaciones; su activación en 2024 muestra la determinación de Panamá de **utilizar los mecanismos de defensa comercial** disponibles para el sector lácteo. No obstante, se trata de una medida temporal. En paralelo, Panamá ha indicado su interés en revisar más profundamente el acuerdo a futuro, buscando condiciones más equilibradas para los lácteos y otros productos sensibles.

En el ámbito regional centroamericano, Panamá también ha tenido roces comerciales relacionados con lácteos, particularmente con Costa Rica. Si bien Panamá se integró al Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y suscribió el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (que incluye cuotas lácteas), uno de los conflictos más sonados ha sido con Costa Rica por **barreras sanitarias y comerciales** en productos agropecuarios. Entre 2019 y 2020, Panamá decidió **inhabilitar 26 plantas costarricenses procesadoras de lácteos y cárnicos** alegando incumplimientos en la renovación de permisos sanitarios y preocupaciones fitozoosanitarias (como presencia de plagas y discrepancias en normas de brucelosis). Costa Rica interpretó estas acciones como restricciones injustificadas a sus exportaciones y elevó el caso a la OMC en 2021 (Disputa DS599). En diciembre de 2024, un panel de la OMC falló a favor de Costa Rica, concluyendo que **varias de las medidas panameñas violaron acuerdos internacionales de comercio**, incluyendo el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) y el GATT. El panel determinó que Panamá **no basó sus restricciones en suficiente evidencia científica ni en evaluaciones de riesgo adecuadas**, y que éstas resultaron más restrictivas de lo necesario y discriminatorias en perjuicio de Costa Rica. Específicamente, se censuró la dilación en la renovación de permisos a lácteos costarricenses sin justificación técnica sólida. Tras este fallo, Panamá se vio obligada a iniciar los procedimientos para **acatar las recomendaciones** (aunque interpuso una apelación formal, esta quedó en suspenso ante el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC). Este episodio evidencia que las **medidas comerciales proteccionistas encubiertas en argumentos sanitarios** pueden derivar en disputas internacionales costosas. En adelante, Panamá deberá equilibrar la protección de su sector lácteo con el cumplimiento de sus obligaciones comerciales, utilizando herramientas legítimas (aranceles dentro de lo consolidado, salvaguardias temporales) pero evitando barreras arbitrarias.

Otro aspecto de la política comercial láctea es la gestión de **contingentes arancelarios** en acuerdos. Por ejemplo, en el marco del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica, Panamá tiene cuotas anuales para la importación de leche en polvo europea a arancel preferencial bajo cierto volumen, así como cuotas de exportación para quesos frescos hacia la UE. La administración transparente de estos contingentes es importante para que los beneficios se repartan equitativamente entre importadores y consumidores sin dañar en exceso

al productor local. A nivel doméstico, la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)**— antes de ser sustituida — asignaba los permisos de importación considerando estos cupos, y tras la creación de APA esas funciones continúan bajo lineamientos que involucran también al MICI (Ministerio de Comercio e Industrias) y al MIDA, garantizando coordinación entre política comercial y seguridad alimentaria.

En síntesis, las **políticas comerciales** hacia el sector lácteo panameño se caracterizan por un marcado tinte proteccionista, dentro de los márgenes que permiten los compromisos internacionales. El **instrumento principal** ha sido la imposición de **aranceles elevados** y medidas de defensa (salvaguardias), junto con una administración cautelosa de los acuerdos de libre comercio para mitigar el impacto de la competencia externa. El nivel de intervención es **nacional**, pero con implicaciones internacionales (en foros como la OMC). Los actores clave incluyen al MICI (negociación y aplicación de medidas comerciales), MIDA (articulación con productores y cadenas agroalimentarias) y APA/Minsa (en la arista sanitaria del comercio). La **vigencia** de estas políticas es continua, pero con ajustes periódicos (ej. decretos arancelarios en 2017, salvaguardia en 2024). Están vinculadas a **áreas prioritarias** como la **protección del mercado interno, seguridad alimentaria nacional y mantenimiento de ingresos rurales**, aunque, como han señalado analistas, también conllevan costos para los consumidores. De hecho, estudios del BID y FAO sugieren que **la imposición de altos aranceles a cárnicos y lácteos, si bien eleva los precios al productor local, termina constituyendo una carga significativa en el presupuesto alimentario de las familias más pobres**. Por ello, recomiendan evaluar un balance entre proteger al productor y evitar encarecer la canasta básica, complementando la política comercial con apoyos internos más eficientes (investigación, asistencia técnica, subsidios focalizados) en lugar de depender excesivamente de medidas distorsivas de mercado. Este es un punto crítico que Panamá está comenzando a considerar en el rediseño de sus políticas sectoriales.

Políticas sanitarias y fitosanitarias (inocuidad y salud animal)

El componente **sanitario y fitosanitario (SPS)** es fundamental en la cadena láctea, abarcando tanto la **inocuidad de los alimentos** (calidad sanitaria de la leche y sus derivados para el consumidor) como la **sanidad animal** (prevención y control de enfermedades en el ganado bovino lechero). Panamá ha desarrollado un marco normativo e institucional robusto en este ámbito, con recientes reformas para fortalecer la vigilancia de las importaciones y apoyar a los productores locales.

En materia de inocuidad alimentaria, rige el **Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 79-2006**, que establece las especificaciones para la **leche fresca fluida pasteurizada y ultrapasteurizada (UHT)** destinada al consumo humano.

Este reglamento – emitido por la Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas (COPANIT) – fija requisitos físico-químicos y microbiológicos (por ejemplo, contenido mínimo de grasa y proteína, recuento bacteriano, ausencia de patógenos) que debe cumplir la leche pasteurizada, y **prohíbe la venta de leche cruda al público** por motivos de seguridad sanitaria. En otras palabras, toda la leche de vaca comercializada formalmente en Panamá debe estar pasteurizada o ultrapasteurizada, salvo ventas directas en finca bajo responsabilidad del consumidor. Esta política sanitaria, de tipo **regulación técnica obligatoria**, asegura que la leche que llega al consumidor tenga estándares mínimos de calidad e inocuidad, reduciendo riesgos de enfermedades como brucelosis, tuberculosis, salmonelosis u otras transmitidas por lácteos sin tratamiento. El cumplimiento de esta norma es verificado por el Ministerio de Salud (MINSa) y la Autoridad Panameña de Alimentos (APA) a través de inspecciones a plantas procesadoras y controles de mercado. Gracias a ello, Panamá mantiene **altos niveles de seguridad alimentaria láctea**, alineada con parámetros internacionales (Codex Alimentarius).

Por el lado de la **sanidad animal**, Panamá ha sido históricamente agresiva en la erradicación de enfermedades exóticas y endémicas. Desde 1950 se encuentra **libre de fiebre aftosa**, lo que le otorga un estatus sanitario privilegiado que facilita el comercio pecuario. Para conservar esa condición, opera la **Comisión Panamá-Estados Unidos para la Erradicación del Gusano Barrenador (COPEG)**, que protege la frontera del Darién de la invasión de la plaga del gusano barrenador que afecta al ganado. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario implementa programas nacionales de control de **brucelosis** y **tuberculosis bovina**, dos zoonosis que pueden transmitirse por la leche no pasteurizada. El MIDA, a través de la Dirección Nacional de Salud Animal (DINASA) y en coordinación con el MINSa, realiza campañas de **vacunación, pruebas diagnósticas y sacrificio sanitario** de animales positivos, con el fin de disminuir la prevalencia de estas enfermedades. Cada semental entregado en el programa de mejora genética, por ejemplo, incluye certificación de pruebas negativas a brucelosis y tuberculosis antes de ser distribuido, mostrando el énfasis en **sanidad del hato lechero**. Estas acciones se enmarcan en la política sanitaria nacional – instrumentada mediante **resoluciones y programas permanentes** – que procura garantizar un hato sano y, consecuentemente, una leche inocua. La vigencia de dichos programas es continua, con financiamiento estatal y cooperación internacional (OIRSA, IICA) en algunos casos, y atañen a áreas prioritarias de **salud pública, sanidad agropecuaria y calidad alimentaria**.

Un desarrollo institucional clave en materia SPS fue la **creación de la Agencia Panameña de Alimentos (APA)** en 2021, en reemplazo de la anterior Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA). La APA se creó mediante la Ley 206 de 2021 con el propósito de unificar y fortalecer la gestión de los controles sanitarios y fitosanitarios, especialmente en lo relativo a alimentos importados. AUPSA, establecida en 2006, había sido fuertemente cuestionada por los productores nacionales por, supuestamente, **permitir importaciones masivas**

de alimentos (cárnicos y lácteos) incluso en épocas de cosecha local, con controles deficientes. El presidente Laurentino Cortizo, exministro de Agricultura, cumplió su promesa de campaña al **eliminar la AUPSA**, tildada de “autopista para las importaciones” por los ganaderos, y lanzar la APA con un enfoque distinto. La nueva agencia APA está adscrita al MIDA y al MICI, y tiene a su cargo la **gestión integral de los trámites de producción, importación, exportación y tránsito de alimentos**, garantizando que se apliquen estrictamente las normas sanitarias y fitosanitarias. Según declaraciones oficiales en su inauguración, la APA será “aliada de los productores” a la vez que velará por la salud pública, **impidiendo la importación desordenada de productos alimenticios** y exigiendo certificaciones sanitarias de origen rigurosas. De hecho, con la APA se busca que no se repitan casos como el de 2020, cuando la falta de renovación a tiempo de certificados habilitantes a plantas lácteas extranjeras devino en el conflicto comercial con Costa Rica. Ahora, la APA trabaja en coordinación con sus homólogos regionales para armonizar procedimientos y evitar tanto el ingreso de productos de “**dudosa procedencia**” (como señaló el presidente Cortizo), como la imposición de trabas injustificadas. En resumen, la **reforma institucional SPS** de 2021 refuerza la capacidad del Estado panameño para controlar la calidad sanitaria de las importaciones lácteas y proteger simultáneamente al consumidor y al productor local. Este es un instrumento de **tipo legal-institucional**, de nivel nacional, permanente, que involucra a actores públicos (APA, MIDA, MINSA, MICI) y responde a áreas de política de **fortalecimiento institucional, comercio seguro y soberanía alimentaria**.

En cuanto a normativas complementarias, existen también estándares centroamericanos que Panamá adopta parcialmente, como el **RTCA 67.04.50:10 “Productos Lácteos: Leche fluida”** y otros RTCA para quesos y leche en polvo, que armonizan criterios entre países de la región. Panamá, al integrarse a SIECA, ha ido incorporando estas normativas, facilitando el comercio regional de lácteos siempre que se cumplan los requisitos sanitarios recíprocos. Adicionalmente, la vigilancia de la inocuidad en la industria láctea local está a cargo de la **Dirección de Industria y Procesamiento de Alimentos del MIDA** y de las regionales del MINSA, que inspeccionan desde las fincas lecheras (higiene en el ordeño, calidad de agua, manejo de medicamentos veterinarios) hasta las plantas pasteurizadoras y queserías artesanales, para asegurar el cumplimiento de buenas prácticas.

Vale la pena resaltar que los esfuerzos sanitarios no solo protegen el mercado interno, sino que también **abren oportunidades de exportación**. Por ejemplo, Panamá exporta algunos quesos y lácteos a destinos regionales; para ello debe mantener estatus sanitarios reconocidos (libre de enfermedades de lista A de OMSA, equivalencias en sistemas de inspección, etc.). Las políticas sanitarias robustas contribuyen a la **credibilidad internacional** de la oferta láctea panameña. Si bien el volumen exportable aún es pequeño, existe interés en nichos como leche evaporada hacia el Caribe o quesos especiales, que solo sería factible sostener con una sólida base sanitaria.

En conclusión, las **políticas sanitarias y fitosanitarias** de Panamá en el sector lácteo comprenden un **entramado de regulaciones técnicas, programas de control de enfermedades e instituciones especializadas** que garantizan la calidad e inocuidad de la leche “de la granja a la mesa”. Su implementación rigurosa ha permitido que, a pesar de la competencia externa, los productos lácteos panameños mantengan **estándares confiables para el consumidor nacional**. Hacia futuro, el reto será armonizar estas políticas con las comerciales, de modo que la legítima protección sanitaria no derive en disputas, sino en una ventaja competitiva para la cadena láctea local.

Políticas ambientales y de sostenibilidad agropecuaria

La dimensión ambiental ha cobrado creciente relevancia en las políticas agropecuarias de Panamá, en particular por la **vulnerabilidad del sector lácteo a eventos climáticos extremos**. La ganadería de leche en Panamá se desarrolla mayormente en sistemas a cielo abierto y depende fuertemente de la disponibilidad de agua y pasturas, por lo que fenómenos como sequías prolongadas, variabilidad en las lluvias o aumentos de temperatura impactan directamente en la producción. Conscientes de ello, las autoridades han incorporado políticas específicas para **adaptación al cambio climático, gestión de riesgos y sostenibilidad ambiental** en la actividad lechera.

Una de las iniciativas más destacadas es el **Plan Sequía**, implementado por el MIDA desde 2019 y fortalecido en 2023 ante la previsión de un evento El Niño severo. En mayo de 2023 el gobierno nacional **declaró Emergencia Ambiental** en las zonas agropecuarias afectadas por la falta de lluvias, movilizando **B/.10 millones** para acciones inmediatas de apoyo. A través del Plan Sequía 2023, el MIDA invirtió hasta diciembre unos B/.8.6 millones en proyectos de **cosecha de agua (reservorios), rehabilitación de abrevaderos y pozos**, distribución de **semillas de pastos mejorados resistentes a la sequía**, suplemento alimenticio y otros insumos, con el fin de que los productores pudieran enfrentar el cambio climático y el fenómeno de El Niño. Este Plan, coordinado por la Dirección de Ingeniería Rural y Riego del MIDA en conjunto con las autoridades provinciales, ha tenido resultados tangibles. Por ejemplo, solo en la provincia de Coclé, hasta finales de 2023 se **construyeron 137 nuevos abrevaderos y 101 km de caminos de producción** bajo el Plan Sequía, beneficiando a centenares de ganaderos familiares. Estas inversiones en infraestructura hídrica y vial buscan que “un productor preparado no se le seque el pasto ni se le muera el ganado”, según el lema del programa. En otras palabras, se trata de **mejorar la resiliencia** de las fincas ganaderas ante futuros eventos climáticos adversos. El Plan Sequía es un **programa de emergencia/prevención climática** (tipo de instrumento: plan gubernamental de mitigación de riesgo) de alcance nacional pero focalizado en áreas secas (nivel regional/local), ejecutado por el MIDA con actores locales (gubernaciones, asociaciones de ganaderos), y con vigencia estacional (se

reactiva o refuerza cada temporada seca). Este programa se vincula con áreas de política de **gestión del riesgo climático, adaptación agrícola y sustentabilidad**.

Otra política alineada con la sostenibilidad ambiental es la promoción de **ganadería climáticamente inteligente y prácticas agroambientales**. A través de la Unidad Agroambiental y de Cambio Climático del MIDA, en los últimos años se han emitido **boletines agroclimáticos** y guías para productores sobre manejo adaptativo (p.ej., siembra de bancos de forraje de alto rendimiento hídrico, rotación de potreros para evitar sobrepastoreo, incorporación de árboles en sistemas silvopastoriles para sombra y captura de carbono). Si bien muchas de estas acciones se han canalizado más como recomendaciones técnicas que como regulaciones formales, han sentado las bases para futuros programas. De hecho, Panamá forma parte de la iniciativa regional **Ganar-Ganar: Ganadería y Cambio Climático** impulsada por FAO, y está explorando proyectos de **silvopastoreo y reducción de emisiones de metano entérico** con apoyo internacional. En este contexto, se han identificado prácticas como mejorar la genética (ya abordado), optimizar la nutrición bovina (para reducir emisiones y aumentar productividad) y restaurar pastizales degradados, todo lo cual se considera parte de la política ambiental-agropecuaria integral.

Desde el punto de vista normativo, Panamá cuenta con leyes ambientales generales (Ley 41 de 1998, General de Ambiente) que obligan a ciertas prácticas sostenibles. Por ejemplo, explotaciones pecuarias mayores deben tener **evaluaciones de impacto ambiental (EIA)** aprobadas, contemplando manejo de desechos (estiercoleras), protección de fuentes de agua y disposición adecuada de efluentes de lecherías y queserías. Asimismo, la **prohibición de quemas** en pastizales durante la estación seca es una regulación que se refuerza cada año para prevenir incendios forestales, protegiendo los suelos y la biodiversidad. Si bien estas normas aplican a la ganadería extensiva en general, su cumplimiento redundaría en beneficio del sector lácteo al mantener la base de recursos naturales necesaria para la producción.

Cabe destacar que Panamá es reconocida internacionalmente como **País de Carbono Negativo** (absorbió más CO₂ del que emitió, según su Primer Reporte Bienal de Actualización ante CMNUCC). No obstante, el sector agropecuario aporta una fracción considerable de las emisiones nacionales de GEI (metano entérico de la fermentación ruminal y óxido nitroso de suelos manejados). Por ello, el gobierno – a través de su **Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC)** actualizada en 2020 – incluyó compromisos de reducción de emisiones en agricultura. En la ganadería bovina se plantean metas voluntarias de **adopción de tecnologías de bajo carbono**, que de lograrse podrían generar bonos de carbono u otros incentivos verdes en el futuro. Aunque por ahora no hay un impuesto al carbono ni esquemas de pago por servicios ambientales específicos para ganaderos, el marco de política climática está puesto para eventualmente **recompensar a productores lecheros sostenibles** (por ejemplo, quienes

incorporen sistemas silvopastoriles podrían acogerse a programas de reforestación con incentivos fiscales).

En suma, las **políticas ambientales** que inciden en el sector lácteo panameño se manifiestan principalmente como **programas de adaptación climática y uso sostenible de recursos**. Su tipo varía desde **planes de emergencia** (Sequía) hasta **lineamientos técnicos** y compromisos internacionales, con nivel de intervención nacional pero aterrizados localmente. Los actores incluyen entidades públicas (MIDA, MiAmbiente, SINAPROC en emergencias), cooperación externa (FAO, BID en proyectos piloto) y los propios productores organizados. La vigencia es tanto inmediata (respuestas a crisis) como de largo plazo (estrategias de mitigación). Estas políticas están alineadas con áreas prioritarias de **resiliencia climática, sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria a largo plazo**. La integración de consideraciones ambientales en la lechería ayudará a garantizar que la expansión o intensificación productiva no comprometa los recursos naturales para las futuras generaciones, fortaleciendo así la **sostenibilidad del sistema agroalimentario**.

Políticas sectoriales agroalimentarias y de desarrollo rural

Más allá de las acciones específicas en el ámbito lácteo, Panamá ha formulado **políticas agropecuarias integrales** que enmarcan la transformación del sector agrícola y ganadero en su conjunto, dentro del cual se inscribe la cadena de leche. Estas políticas sectoriales – materializadas en planes estratégicos, leyes marco y programas multi-cadena – influyen directamente en las condiciones habilitantes para el desarrollo de la lechería nacional.

En febrero de 2022, el gobierno presentó el **Nuevo Plan Estratégico del Sector Agropecuario 2021-2025**, un documento de política que define la visión y prioridades para reactivar el agro panameño. Este Plan Estratégico consta de **cuatro ejes principales**: (1) **Modernización de la institucionalidad y servicios públicos agropecuarios**, (2) **Agronegocios e inteligencia de mercados**, (3) **Intensificación agroproductiva sostenible y resiliente**, y (4) **Desarrollo rural y agricultura familiar**. Cada eje contempla lineamientos y acciones que benefician al sector lácteo. Por ejemplo, bajo el eje de modernización institucional se impulsó la creación de APA ya mencionada y el fortalecimiento de entidades como el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) y el Banco de Desarrollo Agropecuario; en el eje de agronegocios se prioriza mejorar la comercialización interna de productos locales (incluyendo campañas de consumo de leche nacional, ferias agroalimentarias) y la agregación de valor en origen (queserías artesanales, derivados lácteos innovadores); en el eje de intensificación sostenible se promueve la adopción de tecnología en fincas (sistemas de riego, genética mejorada, mecanización) bajo prácticas amigables con el ambiente; y en el eje de desarrollo rural se busca integrar a los pequeños productores lecheros

de las comarcas y áreas marginales, fortaleciendo cooperativas y empresas asociativas. Este Plan Estratégico sectorial es un **instrumento de planificación indicativa** (no vinculante legalmente pero rector de políticas) de alcance nacional, con vigencia al corto-mediano plazo (5 años), formulado con participación de actores públicos (MIDA, MIDES, etc.), privados y apoyo técnico de organismos como IICA y FAO. Su vinculación con áreas de política es amplia: **institucionalidad, competitividad, sostenibilidad y equidad rural**. Para el sector lácteo, representa una hoja de ruta que articula las distintas políticas aquí descritas bajo objetivos comunes de **mejorar productividad, acceso a mercados y calidad de vida rural**.

En paralelo a la planificación estratégica, el país cuenta con **marcos legales sectoriales** relevantes. Destaca la **Ley 25 de 2001** (ley marco de desarrollo agropecuario) y la **Ley 22 de 2018** (que declaró la Agricultura como sector de interés nacional y dio rango legal a programas de apoyo). Estas leyes establecen principios como la seguridad alimentaria, la preferencia por productos nacionales en compras públicas (importante para lácteos en programas de merienda escolar, donde se procura usar leche nacional), y la creación de fondos especiales. Por ejemplo, el **FECI (Fondo Especial de Compensación de Intereses)** se alimenta de contribuciones bancarias para subsidiar el interés preferencial agropecuario – mecanismo legal ya explicado. También la **Ley 107 de 2012** creó el fideicomiso para el desarrollo de la producción agropecuaria, que ha financiado algunos proyectos de infraestructura en zonas lecheras. En 2023 se discutió en la Asamblea un anteproyecto de ley para la creación de un **programa nacional de alimentación escolar con leche grado A** como forma de apoyar la producción local y mejorar la nutrición infantil, lo que indica la dirección de las políticas venideras.

Otro pilar de las políticas sectoriales son las **instituciones de soporte técnico y empresarial**. El **Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** juega un rol importante en la investigación y extensión. En 2020, mediante ley, el antiguo IDIAP (antes “de Investigación” ahora “de Innovación”) fue renovado, enfatizando la generación y transferencia de tecnología. El sector lácteo se ha beneficiado de proyectos de investigación en mejoramiento de forrajes, nutrición bovina, control de mastitis, y recientemente un proyecto de **mejoramiento genético aplicado en hatos ganaderos familiares** (ejecutado por IDIAP 2021-2023) que evaluó marcadores moleculares para selección de ganado con tolerancia al calor y menor emisión de metano. Este proyecto, registrado en la plataforma OPSAa, dio herramientas para la **innovación tecnológica** en fincas lecheras familiares, alineándose con las prioridades de **productividad sostenible**. Por su parte, la **extensión agropecuaria** – históricamente débil en Panamá – ha recibido impulso a través de alianzas público-privadas, como el **Modelo de red lechera** introducido en 2022 con apoyo de una empresa procesadora (Estrella Azul / Industrias Lácteas, S.A.) y Tetra Pak, donde **equipos de extensionistas brindan capacitación y asistencia técnica continua a pequeños ganaderos** en gestión de finca, alimentación, salud animal y calidad

de la leche. Esta modalidad de “escuela de fincas” complementa la acción pública, mostrando que la **articulación con el sector privado** es otra política efectiva para transferir conocimientos.

La **articulación interinstitucional** es asimismo una política en sí. Panamá cuenta con instancias como la **Comisión de Alto Nivel para la Transformación Agropecuaria**, encabezada por la Presidencia, que coordina esfuerzos de diferentes ministerios (MICI, MIDA, MEF, MiAmbiente, MIDES) en función de objetivos comunes. En 2025, por ejemplo, se conformó un **Gabinete Agropecuario** tras declararse emergencia en Bocas del Toro por inundaciones, a fin de atender integralmente a productores afectados. Estas comisiones temporales o permanentes aseguran que las políticas para el agro – incluyendo las lecheras – no se diseñen en silos, sino con enfoque multisectorial (infraestructura, crédito, mercados, clima, desarrollo social).

Por último, es importante mencionar las **políticas de desarrollo rural territorial** que, sin ser exclusivas al sector lácteo, lo impactan directamente dado que gran parte de los lecheros son pequeños productores de áreas rurales. Programas como **PRODER (Programa de Desarrollo Rural)** han intervenido en distritos con vocación ganadera para impulsar **infraestructura comunitaria** (camino de producción, electrificación rural que permite operar tanques fríos), **organización de productores** (cooperativas lácteas, como COOLECHE en Chiriquí), **educación y relevo generacional** (escuelas agrotécnicas, capacitación de jóvenes en lechería). Estos programas, apoyados por el BID y el Banco Mundial, integran componentes de género (mujeres productoras de derivados lácteos) y de inclusión de poblaciones indígenas donde se han introducido hatos dual propósito. La visión de **sistemas agroalimentarios inclusivos** de OPSAa se refleja en estas intervenciones.

En síntesis, las **políticas sectoriales agroalimentarias** en Panamá proveen el **marco holístico** dentro del cual se desarrolla el sector lácteo. Sus instrumentos van desde **planes estratégicos** y **leyes marco** hasta **programas territoriales** y **fortalecimiento institucional**, con alcance nacional y territorial, multitud de actores (ministerios, institutos, cooperación, sector privado, ONGs) y horizontes de mediano a largo plazo. Están íntimamente ligadas a las áreas de **modernización del agro, competitividad, innovación, desarrollo social rural y seguridad alimentaria**. Gracias a ellas, se espera que la combinación de las políticas específicas descritas en capítulos previos tenga un mayor impacto, al estar coordinadas bajo objetivos comunes. Por ejemplo, de poco serviría proteger con aranceles al productor lácteo si no se mejora su productividad; por ello el Plan Estratégico y los programas de innovación son el complemento necesario. De igual modo, de poco sirve capacitar si el productor no tiene financiamiento; ahí entran las políticas de crédito e incentivos fiscales del marco sectorial. Este **enfoque integral de políticas** es precisamente lo que impulsa el Observatorio OPSAa: facilitar que las distintas dimensiones (macro, comercial, ambiental, sanitaria, sectorial) confluyan en sinergias positivas para transformar el sistema

agroalimentario – en este caso, la cadena láctea – de manera sostenible, competitiva e inclusiva.

Conclusiones

El análisis de la dimensión del sector lácteo de Panamá revela un entramado amplio de políticas públicas que, desde diversos ángulos, buscan fortalecer y hacer sostenible esta cadena productiva estratégica. Se identifican **políticas específicas** como subsidios al productor (ej. incentivo a la leche grado C) y programas de mejora genética, que proveen apoyo directo e inmediato a los ganaderos lecheros. Al mismo tiempo, **políticas macroeconómicas** – en particular el gasto público creciente en el agro, el crédito preferencial y los controles de precios – configuran el entorno en el que opera la lechería, aliviando costos, pero a la vez introduciendo distorsiones que deben gestionarse con cuidado. En el frente **comercial**, Panamá ha optado por un resguardo agresivo de su mercado lácteo mediante aranceles elevados y salvaguardias, política que ha brindado protección a los productores pero que conlleva costos para consumidores y tensiones comerciales internacionales si no se ajusta a las normas (como evidenció la disputa con Costa Rica). En cuanto a las **políticas sanitarias**, el país exhibe un marco sólido que garantiza la inocuidad de la leche consumida y la sanidad del hato, habiendo incluso fortalecido recientemente su institucionalidad (creación de APA) para asegurar que la apertura comercial no comprometa estándares sanitarios. Las **políticas ambientales** han cobrado protagonismo en respuesta a la variabilidad climática, con iniciativas como el Plan Sequía que sientan las bases de una ganadería más resiliente y amigable con el ambiente. Finalmente, las **políticas sectoriales agroalimentarias integrales** proporcionan coherencia y visión de largo plazo, articulando las anteriores en objetivos compartidos de modernización, competitividad, equidad y sostenibilidad.

A la luz de la evidencia recopilada, es posible afirmar que Panamá cuenta con un **arsenal de instrumentos de política bien estructurado para el sector lácteo**, pero enfrenta el desafío de **mejorar la efectividad y eficiencia** de estos. Por ejemplo, se podría reorientar gradualmente parte del apoyo estatal desde medidas de protección de precios (que distorsionan el mercado) hacia inversiones en bienes públicos como investigación, extensión y infraestructura productiva, las cuales tienen impactos más duraderos. Asimismo, aprovechar los espacios de los acuerdos comerciales para fomentar exportaciones nicho de lácteos especiales podría convertir la protección actual en competitividad futura. En el ámbito interno, reforzar la capacitación y organización de productores (posiblemente escalando modelos exitosos de extensión) contribuirá a que las ayudas financieras y tecnológicas se traduzcan en **aumentos reales de productividad** (recordando que el rendimiento promedio de 3.8 L/vaca/día es bajo y se puede mejorar significativamente). También será importante mantener el delicado balance entre precios justos al productor y precios asequibles al consumidor: la política pública deberá calibrar subsidios e incentivos de modo que ni el productor quede desprotegido ni el consumidor enfrente una carga excesiva por alimentos básicos.

En conclusión, las políticas vigentes – respaldadas por información oficial de MIDA, INEC, OPSAa, IICA, FAO, BID, OMC y otras fuentes confiables consultadas a lo largo de este informe – configuran un panorama donde el Estado panameño juega un rol proactivo en el desarrollo del sector lácteo. La **clasificación de estas políticas** según tipo de instrumento, nivel, actores y vigencia (que se ha ido mencionando en cada sección) facilita su registro en la plataforma OPSAa para seguimiento y evaluación. Resta ahora profundizar en la implementación efectiva de dichas políticas y en la coordinación interinstitucional, asegurando que las buenas intenciones se traduzcan en **resultados concretos**: más litros de leche nacional de calidad en el mercado, productores con mejores ingresos y resiliencia, consumidores satisfechos con precios razonables, y un sector lácteo panameño cada vez más **competitivo, inclusivo y sostenible**.

Referencias bibliográficas:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & FAO (2022). *Análisis de políticas agropecuarias en Panamá*. Publicaciones BID.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá – MIDA (2023). *Compensación económica a productores de leche grado C*. (Sitio web oficial, consultado 2025).
- TVN Noticias (16 diciembre 2023). *Productores de leche: el MIDA elabora listado de productores de leche que tuvieron pérdidas...* (Noticia en tvn-2.com).
- La Estrella de Panamá (25 mayo 2025). *Mejoramiento genético, una vía para mejorar la producción de leche*.
- Tetra Pak – Food for Development (2022). *Apoyando un sector lácteo autosuficiente en Panamá*. Caso de estudio Centroamérica & Caribe.
- Secretaría Permanente del SELA (10 agosto 2017). *Panamá subirá aranceles de importación de lácteos*. (Comunicado SELA).
- EDairyNews/La Estrella (25 julio 2024). *Panamá aplica Salvaguardia Especial a las importaciones de leche fluida de EE.UU.*
- La Prensa (10 julio 2020 / 5 dic 2024). *Cobertura del conflicto comercial Panamá-Costa Rica por lácteos y fallo OMC (DS599)*.
- EFE/Swissinfo (01 oct 2021). *Panamá activa nueva agencia que impulsa la producción nacional* (sobre creación de APA).
- ECO TV Panamá (7 nov 2023). *MIDA: Plan Sequía ha construido 137 abrevaderos en Coclé*.
- ACOVIPA Gremio (2024). *Productos Lácteos – indicadores 2022-2023*. (Informe Cadena de Leche).
- Banco de Desarrollo Agropecuario – BDA (2025). *Preguntas Frecuentes* (sitio web, tasas de interés).

- ACODECO/Ministerio de Comercio (2006). *Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 79-2006: Leche fluida pasteurizada*.
- Observatorio OPSAa – IICA (2022). *Embarque con fertilizantes llega a Panamá para garantizar la producción nacional*. (Recurso de noticias).
- Varios autores y fuentes adicionales citados a lo largo del texto, compilados por el Observatorio de Políticas Públicas para Sistemas Agroalimentarios (OPSAa) – Panamá, 2025.

Informe Técnico. Síntesis Analítica del Mapeo Sector Lácteo de Panamá

Introducción

El presente informe técnico ofrece un **mapeo analítico** de los principales componentes que inciden en el sector lácteo de Panamá, elaborado como Producto 2 de la consultoría OPSAa–Panamá. Se sintetizan las **políticas públicas** relevantes, **buenas prácticas** identificadas (locales e internacionales adaptables), las **evidencias documentadas** sobre la situación actual del sector, los **recursos disponibles** (institucionales, financieros, técnicos y humanos) y los **eventos recientes** vinculados al sector lácteo. Este análisis se realiza conforme a la metodología de clasificación de OPSAa, considerando tipo de instrumento, nivel de intervención, vigencia, actores involucrados y áreas priorizadas de política pública. Se presentan además los **hallazgos clave** derivados del mapeo y **reflexiones estratégicas** que servirán de insumo para el diálogo de políticas, en el marco del lanzamiento del Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios de Centroamérica (OPSAa–Centroamérica).

Políticas Públicas que Inciden en el Sector Lácteo

En Panamá existe un conjunto de políticas públicas –normativas, estrategias y programas– que impactan al sector lácteo. Estas políticas se han clasificado en las siguientes categorías, según su naturaleza y objetivo principal: **productivas, comerciales, sanitarias, ambientales, tecnológicas, institucionales y macroeconómicas**. A continuación, se presenta el mapeo de las principales políticas en cada categoría, indicando su alcance y clasificación según criterios OPSAa.

Políticas Productivas

- **Ley 628 de 2018 – Reforma del Sector Agropecuario:** Establece el **marco general de política agropecuaria** con énfasis en la seguridad alimentaria, desarrollo rural sostenible e inclusión social. Esta ley (de tipo **normativa nacional**, vigente) promueve la **adopción de tecnologías**, el acceso a financiamiento preferencial y la actualización periódica de normas para responder a cambios tecnológicos y económicos. Fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y abarca sectores de **agricultura y ganadería**, con áreas prioritarias en **innovación tecnológica** y **contexto agroalimentario** según OPSAa. Constituye el marco base para mejorar la **productividad** del sector, incluyendo la producción lechera, mediante incentivos como créditos preferenciales, transferencia tecnológica a productores y apoyos a investigación y desarrollo.

- **Políticas de Fomento Productivo Específico:** Además de la Ley 628, Panamá cuenta con lineamientos puntuales para la producción láctea. Por ejemplo, el **Programa de Competitividad Agropecuaria** creado por la Ley 82 de 2009, que busca estabilizar y hacer competitivas las agroexportaciones, incluye potencialmente lácteos procesados. Igualmente, se han implementado **programas de apoyo a pequeños productores lecheros**, tradicionalmente vía subvenciones estatales directas. Un caso concreto es la **compensación económica a la leche grado C**, detallada en la sección de políticas macroeconómicas (subsidio por litro), que incentiva a productores menos tecnificados a sostener la producción. En conjunto, estas iniciativas productivas buscan aumentar la oferta nacional de leche, cerrar brechas de rendimiento e integrar a los productores rurales al mercado, en línea con áreas OPSAa de **asociatividad y mejoramiento tecnológico**.

Políticas Comerciales

- **Acuerdos Comerciales y Reglas de Integración:** Panamá forma parte de acuerdos comerciales que impactan la comercialización de lácteos. En particular, el **Tratado de Promoción Comercial (TPC) con EE.UU.** ha establecido cronogramas de desgravación arancelaria para derivados lácteos; hacia 2025 el sector enfrenta la inminente reducción de aranceles a la importación de leche en polvo y quesos, lo que preocupa a productores locales. Asimismo, Panamá se adhirió al subsistema de **integración económica centroamericana**, adoptando normativas regionales. Un ejemplo es el **Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.04.73:17**, que **armoniza los requisitos sanitarios y de calidad para la leche UHT** en toda Centroamérica, incluyendo Panamá. Este reglamento regional (vigente desde 2018) facilita el comercio intrarregional de lácteos al unificar estándares de inocuidad, en concordancia con las áreas de **Comercio Internacional e Integración Regional y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**.
- **Políticas de Control Comercial y Defensa Sanitaria:** Panamá ha aplicado medidas para **regular importaciones de lácteos** a fin de proteger la producción nacional y garantizar estándares. En 2020, las autoridades panameñas suspendieron la elegibilidad sanitaria de varias plantas costarricenses exportadoras de lácteos al vencer sus permisos de importación. Esta medida de control derivó en un **diferendo comercial con Costa Rica** ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un panel de la OMC falló en 2024 a favor de Costa Rica indicando que dichas restricciones panameñas contravenían compromisos comerciales. Panamá, no obstante, **apeló el fallo en enero 2025**, argumentando que el informe no consideró plenamente la normativa sanitaria nacional. Dicha apelación, presentada ante un Órgano de Apelación de la OMC actualmente inoperante, ha dejado en suspenso la resolución final. Este caso refleja cómo las **políticas comerciales y sanitarias convergen**:

Panamá invocó criterios de salud pública (“patrimonio sanitario nacional”) para restringir importaciones, mientras Costa Rica denunció un proteccionismo injustificado. La situación ha motivado la conformación del **Comité Técnico Comercial Pro-Lácteos de Panamá**, integrado por gremios de productores, para coordinar la defensa de la industria nacional en instancias internacionales. En síntesis, a nivel comercial Panamá enfrenta el reto de cumplir sus acuerdos de libre comercio –evitando sanciones OMC– sin comprometer la supervivencia de sus productores lácteos; ello requerirá **políticas de ajuste competitivo** para el sector ante la mayor apertura.

- **Mecanismos de Facilitación y Promoción Comercial:** En complemento, existen políticas para fomentar las exportaciones y valor agregado. El citado **Programa de Fomento a la Competitividad de Exportaciones Agropecuarias (Ley 82/2009)** provee incentivos financieros y asistencia técnica a productores orientados al mercado externo. Aunque Panamá exporta volúmenes reducidos de lácteos, este programa (de alcance nacional, vigente) sienta las bases para diversificar mercados y productos. Asimismo, se han impulsado **ferias agroindustriales y ruedas de negocios** donde la cadena láctea participa para promover sus derivados (quesos, yogurt, etc.). Estas acciones responden a instrumentos OPSAa como **mercadeo y promoción comercial** y **alianzas público-privadas** para insertar mejor a los lácteos panameños en mercados locales e internacionales.

Políticas Sanitarias y de Inocuidad

- **Ley 430 de 2024 – Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria:** Es una de las políticas recientes más relevantes para el sector. Mediante esta ley (**normativa nacional**, vigente) se crea la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria, un organismo **enfocado en controlar y prevenir riesgos sanitarios a lo largo de toda la cadena alimentaria**. Su mandato abarca la **calidad e inocuidad de los alimentos**, las **zoonosis** y la vigilancia veterinaria, regulando desde la producción primaria hasta la comercialización de alimentos y suplementos. Para los lácteos, esta Dirección centralizará funciones como: registro sanitario obligatorio de productos lácteos, inspecciones a plantas procesadoras, control de importaciones y coordinación de medidas sanitarias basadas en evaluación científica del riesgo. La ley 430 también establece un **Fondo Nacional** para financiar programas de control de alimentos y vigilancia veterinaria, garantizando recursos para su operatividad. En clasificación OPSAa, esta ley atiende áreas de **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias** y **Comercio Internacional** (al fortalecer el cumplimiento de estándares globales). La creación de esta Dirección –adscrita presumiblemente al Ministerio de Salud en coordinación con MIDA– moderniza el andamiaje institucional sanitario, dotando al sector lácteo de un árbitro técnico para inocuidad alimentaria.

Esto cobra relevancia en un contexto de crecientes exigencias de trazabilidad sanitaria digital y controles extra-frontera, temas destacados en foros lácteos recientes.

- **Normativas Técnicas y Programas Sanitarios:** Adicional a la Ley 430, Panamá cuenta con reglamentos técnicos específicos en lácteos (varios emanados del Consejo de Salud o Comisiones técnicas). Por ejemplo, existen **normas COPANIT/DGNTI** que fijan especificaciones de calidad de leche pasteurizada, quesos y otros derivados (alineadas a los estándares CODEX). A nivel regional, como se mencionó, la adopción de la **norma RTCA de Leche UHT** uniformiza requerimientos sanitarios para la leche de larga vida. En el ámbito de sanidad animal, Panamá mantiene **programas de vigilancia de enfermedades bovinas** importantes para la lechería: brucelosis, tuberculosis y fiebre aftosa. El país es reconocido como **libre de aftosa sin vacunación**, lo que constituye un logro sanitario esencial para el comercio de animales y lácteos. Programas bajo el enfoque “**Una Salud**” integran la salud animal con la salud pública, por ejemplo, mediante campañas de control de zoonosis lácteas (brucelosis bovina, que puede afectar la inocuidad de la leche cruda). Estas políticas sanitarias – normativas y programas– involucran al Ministerio de Salud, MIDA (Dirección de Salud Animal) y gremios ganaderos, y priorizan áreas OPSAa de **sanidad agroalimentaria** y **bioseguridad**. Su correcta implementación eleva la confianza del consumidor en los lácteos nacionales y facilita el acceso a mercados que demandan altos estándares sanitarios.

Políticas Ambientales y de Sostenibilidad

- **Políticas Climáticas en Ganadería:** Reconociendo la vulnerabilidad climática, Panamá ha incorporado la ganadería (incluyendo lechería) en sus planes de adaptación y mitigación al cambio climático. Un ejemplo es el **Programa de Ganadería Sostenible** impulsado por el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) con apoyo del Fondo de Adaptación, cuyo objetivo es implementar estrategias de adaptación en fincas ganaderas afectadas por variabilidad climática. Este proyecto promueve prácticas como sistemas silvopastoriles, conservación de agua y manejo de pastos resilientes, beneficiando también a fincas lecheras familiares. En paralelo, Panamá participó en iniciativas regionales de la Coalición Clima y Aire Limpio (CCAC) para reducir emisiones de metano en la ganadería mediante **intensificación sostenible** (mejor alimentación, genética y manejo del estiércol).
- **Normativa Ambiental Sectorial:** Si bien no existe una ley ambiental específica para lácteos, las actividades ganaderas están sujetas a la Ley General de Ambiente y regulaciones sobre manejo de desechos y protección de cuencas. Por ejemplo, los establos lecheros deben cumplir con normativas de disposición de efluentes y se incentiva la instalación de biodigestores o compostaje de estiércol para reducir la contaminación. En ciertas regiones, autoridades locales han establecido **ordenamientos**

- territoriales** para proteger fuentes hídricas, restringiendo la expansión ganadera descontrolada. Además, Panamá ha formulado su **Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC)** bajo el Acuerdo de París, donde incluyó compromisos de reducir emisiones en agricultura. La ganadería sostenible (menos emisiones por litro de leche mediante eficiencia) aporta a estas metas. Las políticas ambientales asociadas al sector lácteo, por tanto, enfatizan **sostenibilidad** y **resiliencia climática**, priorizando áreas OPSAa de **agricultura regenerativa y resiliente, conservación de biodiversidad** (por el cuidado de suelos y bosques en fincas) y **Una Salud** (intersección ambiente-salud agropecuaria).
- **Incentivos a Buenas Prácticas Ambientales:** Como parte de la estrategia agropecuaria, MIDA en conjunto con Min. Ambiente evalúan mecanismos para premiar a productores que adopten buenas prácticas (sistemas de rotación de potreros, bancos de forraje mejorado, sombra en potreros, etc.). Si bien incipientes, se discuten “**bonos verdes**” o **créditos blandos** para inversión en tecnologías limpias. Igualmente, organismos internacionales (IICA, FAO) han asesorado en la elaboración de **manuales de buenas prácticas ganaderas** con enfoque ambiental: en 2022 se lanzó a nivel regional la *Guía de Buenas Prácticas en la Producción de Leche Bovina*, que abarca uso eficiente del agua, manejo de desechos y bienestar animal. Esta guía, consensuada por los países centroamericanos con apoyo de IICA, busca mejorar la sostenibilidad y calidad del sector lácteo. Su implementación en Panamá complementaría las políticas ambientales, alineándose con estándares OPSAa de **bioinsumos** y **prácticas agropecuarias sostenibles**.

Políticas de Innovación y Desarrollo Tecnológico

- **Estrategia Nacional de Competitividad 2024–2029:** A nivel macro, Panamá adoptó la ENC 2024–2029 como hoja de ruta para impulsar su competitividad con enfoque integral. Esta Estrategia identifica la **innovación tecnológica** como palanca clave para modernizar sectores productivos, incluyendo la agroindustria láctea. Entre sus 12 áreas prioritarias figuran la **innovación, sostenibilidad ambiental** y **desarrollo empresarial**, alineadas con los desafíos del sector lácteo. La ENC plantea 691 acciones durante el quinquenio, algunas relacionadas con **transformación digital agrícola**, mejora de infraestructura rural y capital humano calificado. Si bien la estrategia es transversal, ofrece un marco para que el sector lácteo formule proyectos de innovación (por ejemplo, mejora genética, mecanización de ordeño, sistemas de información de mercado) aprovechando apoyos público-privados.
- **Agenda de Digitalización Agropecuaria:** El gobierno ha manifestado interés en la **agricultura inteligente**. En 2023, MIDA organizó talleres sobre **agricultura de precisión e inteligente** (ej. *Workshop Agricultura Inteligente*, junio 2023). Para el subsector leche, la digitalización puede abarcar: sistemas de **trazabilidad digital del hato** (identificación

electrónica de ganado, registro de controles sanitarios), sensores de calidad de leche en tiempo real, uso de drones o IoT para monitoreo de pastos, y comercio electrónico de lácteos artesanales. Algunas iniciativas puntuales incluyen la plataforma “Trazar-Agro” para trazabilidad agrícola, que podría ampliarse a lácteos. En los congresos recientes se discutió la aplicación de **Inteligencia Artificial y “big data”** para predecir tendencias de consumo y optimizar la producción. Estas políticas y proyectos tecnológicos encajan en instrumentos OPSAa como **digitalización agroalimentaria** y **transferencia científico-tecnológica**, orientados a cerrar la brecha tecnológica del sector.

- **Investigación, Extensión e Innovación:** Panamá cuenta con el **Instituto de Innovación Agropecuaria (IDIAP)**, que realiza investigación en pastos mejorados, nutrición animal y genética bovina adaptada al trópico. Aunque con recursos limitados, el IDIAP ha desarrollado, por ejemplo, variedades de pasto más nutritivo para aumentar los rendimientos en leche por vaca. En cuanto a **extensión rural**, el MIDA dispone de técnicos en las agencias locales y comarcales que asesoran a pequeños ganaderos en manejo del hato, calidad de leche cruda e incluso organización empresarial. Recientemente se están adoptando modelos de extensión innovadores, como las **“escuelas de campo”** y las **redes de fincas demostrativas**. Un caso ilustrativo es el *Modelo de Red Lechera* implementado por la empresa privada Industrias Lácteas, S.A. (Estrella Azul) con apoyo de Tetra Pak, donde **agentes de extensión capacitados** brindan asistencia técnica continua a 230 pequeños ganaderos. Este proyecto logró en pocos meses mejoras tangibles: la recolección diaria de leche creció 8.5% (de 106 mil a 115 mil litros), la productividad por granja aumentó ~4.4% y los ingresos brutos de los pequeños productores subieron 4.2% en promedio. Además, se observó mejora en calidad: más productores alcanzaron leche Grado “A” gracias a mejores prácticas. La continuidad y escalamiento de iniciativas así –sea vía políticas públicas o alianzas estratégicas– es fundamental para modernizar tecnológicamente la cadena láctea. En resumen, las políticas de innovación en el sector, aunque incipientes, están enfocadas en **cerrar brechas de productividad y calidad mediante tecnología**, con actores clave como MIDA, IDIAP, universidades (UTP en temas de lácteos no tradicionales) y empresas líderes.

Políticas Institucionales y de Gobernanza Sectorial

- **Cadenas Agroalimentarias y Mesas de Diálogo:** Panamá institucionalizó la figura de las **Comisiones de Cadena Agroalimentaria** para articular actores públicos y privados en distintos rubros. En el **Caso de la Cadena de Leche**, existe una mesa permanente donde convergen MIDA (incluyendo direcciones de Ganadería, Agroindustrias e Incentivos), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), productores (ANAGAN, asociaciones lecheras) y procesadores (ANAPROLE). Esta instancia se ha fortalecido recientemente: en septiembre 2024 se sostuvo un encuentro de

la Cadena de Leche donde MIDA reiteró su respaldo y se discutió actualizar la base de datos de empresas, mejorar la recopilación de información sectorial y abordar problemáticas conjuntamente. La **coordinación interinstitucional** es clave para diseñar soluciones integrales; por ejemplo, tras las protestas de productores en 2022 solicitando precios justos, se acordó en la cadena revisar la estructura de costos y mecanismos de pago. Estas mesas sectoriales son un instrumento de **gobernanza participativa** (nivel nacional, multisectorial) que OPSAa clasifica como **mesas técnicas sectoriales** y **plataformas de diálogo** –valiosas para encauzar conflictos y pactar políticas (e.g., un acuerdo de competitividad láctea con compromisos mutuos).

- **Organismos Gremiales e Instancias de Apoyo:** Varios entes institucionales complementan la gobernanza del sector lácteo. Entre los **gremios de productores** se destacan la Asociación Nacional de Ganaderos (ANAGAN, que incluye subsector de leche) y la Asociación de Productores de Ganado Lechero de Panamá (APROGALPA). Estas organizaciones representan a los ganaderos ante el gobierno y han sido actores proactivos en la defensa del sector –por ejemplo, APROGALPA lideró el Comité Pro Lácteos en el litigio comercial con Costa Rica. Por el lado industrial, la Asociación Nacional de Procesadores de Leche (ANAPROLE) agrupa a las plantas pasteurizadoras y empresas lácteas, participando también en la definición de políticas (e.g., coordinación de la compra de leche grado C, fomento al consumo). A nivel **institucional público**, además del MIDA y el nuevo órgano de Control de Alimentos (Ley 430), se involucran: el Ministerio de Salud (en inocuidad y nutrición), la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA, hasta 2021, ahora funciones migradas al nuevo ente sanitario), el MICI (en negociaciones comerciales y promoción de exportaciones) y entidades financieras estatales (BDA, Banco Nacional en créditos).
- **Creación de Fondos y Fideicomisos:** En apoyo al sector, se han establecido mecanismos financieros institucionales. El **Fideicomiso para el Desarrollo Agropecuario** administrado por MIDA provee recursos revolventes para préstamos blandos y garantía a productores. Adicionalmente, el **Fondo de Estabilización de Precios Agropecuarios** (FEPA) permite al Estado intervenir cuando los precios se desploman o hay crisis, aunque en lácteos no se ha aplicado un precio mínimo garantizado, sí se ha utilizado para compensar costos de producción (como el subsidio a la leche grado C). Estas figuras muestran cómo la política institucional ha buscado dotar al sector de **herramientas financieras y de gestión de riesgos**. Los actores involucrados en su operación incluyen Ministerios, bancos estatales y los propios gremios (que a veces co-administran ciertos fondos). De cara al futuro, un desafío institucional identificado es **mejorar la generación y uso de información**. En el encuentro de la Cadena de Leche se subrayó la importancia de **fortalecer los sistemas de información sectorial** (estadísticas de producción, precios, inventarios) para una toma de decisiones más oportuna. OPSAa prioriza la **gestión del**

conocimiento y monitoreo de políticas, rubros donde plataformas como el observatorio mismo y la coordinación interinstitucional son vitales.

Políticas Macroeconómicas y de Apoyo Financiero

- **Subsidios y Compensaciones a la Producción:** Para mitigar factores macroeconómicos adversos (alza de insumos, competencia importada), el gobierno panameño ha implementado subsidios específicos al sector lácteo. El caso emblemático es la **compensación de B/.0.10 por litro de leche grado C** vendida a planta, vigente en los últimos años. Esta medida, formalizada por Resolución Ministerial en 2022 y extendida sucesivamente, busca sostener la rentabilidad de los pequeños tamberos de leche de menor calidad. En enero 2024 se emitió la Resolución OAL-009-ADM que renovó el apoyo de 10 centésimos por litro hasta diciembre 2024, y a finales de 2024 el gobierno anunció una prórroga hasta junio 2025 dado que la situación seguía crítica. En la práctica, los productores grado C reciben ~B/.0.40/litro de la industria más B/.0.10 del Estado, total ~B/.0.50/l. Sin este aporte, muchos habrían abandonado la actividad; sin embargo, se reconoce que **ni siquiera el subsidio recurrente ha frenado la salida de productores** en esa categoría. Este instrumento es de naturaleza **fiscal (transferencia no reembolsable)**, temporal pero crucial para estabilidad del sector, alineado a políticas OPSAa de **subsidio a precios al productor y protección social productiva**.
- **Crédito Agropecuario con Incentivos:** En el plano macroeconómico, Panamá mantiene un régimen especial de crédito para productores agro. La Ley 4 de 1994 (y sus reformas) creó el **Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI)**, que subsidia parcialmente las tasas de interés de préstamos agropecuarios. Gracias a este mecanismo, los ganaderos lecheros acceden a financiamiento en la banca estatal y privada a tasas efectivas bajas (~2% anual), con el Estado cubriendo la diferencia. También el **Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)** ofrece créditos directos con tasas preferenciales y períodos de gracia para inversión en fincas lecheras (compra de vaquillas, sistemas de riego, tanques fríos, etc.). A nivel normativo, la Ley 24 de 2001 (Ley de Retorno de Inversiones Agropecuarias) brinda **incentivos fiscales** a la importación de equipos agropecuarios (ej: ordeñadoras mecánicas, tanques enfriadores) mediante exoneración de aranceles, abaratando la tecnificación. Así mismo, para incentivar la producción local, por decreto se imponen **contingentes arancelarios**: por ejemplo, si bien la demanda nacional requiere importaciones, estas se gestionan con cupos y aranceles fuera de cuota (p. ej., cierto volumen de leche en polvo entra con arancel bajo según TLC, pero extra-cupo paga arancel pleno para proteger al productor local). Estas medidas macroeconómicas –créditos blandos, subsidios de interés, administración de importaciones– forman parte del **arsenal de política agrícola general** que repercute en el subsector lácteo, mejorando su acceso a capital y su competitividad de costo.

- Políticas de Precios y Consumo:** En Panamá el precio de la leche fluida al consumidor está parcialmente regulado en la cadena comercial. El Estado fija un **precio tope de venta al público** para la leche grado C pasteurizada (presentación en bolsa) por ser un alimento básico. Esto garantiza asequibilidad para los consumidores, pero impone márgenes estrechos a productores e industria. No obstante, los precios pagados al productor se determinan por negociación privada; según gremios, el **precio base al productor** por leche grado A ronda B/.0.54/litro, con bonificaciones por calidad que pueden elevarlo a ~B/.0.60. Dicho precio ha permanecido prácticamente congelado desde 2018, lo cual combinado con el aumento de costos ha erosionado la rentabilidad. Los productores han solicitado al gobierno mediar para ajustar el precio en finca de acuerdo a la inflación de insumos. En este sentido, las políticas macro involucran un equilibrio: mantener bajo el precio de alimentos para el público versus asegurar ingresos dignos al productor (parte de la **seguridad alimentaria con sostenibilidad**). Actualmente no existe en Panamá un precio mínimo garantizado por ley para la leche, sino esquemas de mercado con intervención puntual vía subsidio como se describió. A mediano plazo, una política macro deseable sería impulsar el **consumo interno** de lácteos nacionales (campañas nutricionales en escuelas, por ejemplo) para expandir la demanda y mejorar ingresos de productores por volumen. Según ANAPROLE, **el consumo per cápita ha caído de ~110 a 90-95 litros/año** en la última década, reflejando problemas macro (pérdida de poder adquisitivo, cambios de hábitos). Invertir esta tendencia con políticas de promoción del consumo podría dinamizar la cadena, impactando positivamente la economía rural.

**RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRINCIPALES
Y SU CLASIFICACIÓN OPSAA (PANAMÁ, SECTOR LÁCTEO).**

Política / Instrumento	Tipo (OPSAA)	Nivel	Vigencia	Actores clave	Áreas OPSAA
Ley 628 de 2018 – Marco general sector agropecuario	Ley (Normativa)	Nacional	Vigente (desde 2018)	MIDA, MEF, sector agropecuario	Ciencia y tecnología; Desarrollo rural; Crédito
Ley 430 de 2024 – Dir. Nal. Control Alimentos (inocuidad)	Ley (Normativa)	Nacional	Vigente (desde 2024)	MINSA, MIDA, Aduanas, industria alimentaria	Sanidad e inocuidad; Integración comercial
RTCA 67.04.73:17 – Regla técnica leche UHT (CA)	Reglamento técnico (Armonización regional)	Regional (SICA)	Vigente (2018)	SIECA, Comités técnicos CA, MICI, MIDA	Integración regional; Medidas sanitarias

Política / Instrumento	Tipo (OPSAA)	Nivel	Vigencia	Actores clave	Áreas OPSAA
Subsidio B/.0.10/L a leche Grado C (Res. MIDA 2022-2024)	Subsidio económico (Transferencia fiscal)	Nacional	Vigente (renovado a 2025)	MIDA, MEF, productores Grado C	Precios al productor; Inclusión pequeños prod.
Programa FECl – Crédito agro c/ interés preferencial	Política financiera (Crédito subvencionado)	Nacional	Permanente	BDA, bancos, MEF, productores agro	Finanzas y crédito; Adopción tecnología
TPC Panamá–EE.UU. (desgravación lácteos)	Tratado de Libre Comercio (Comercio)	Internacional (bilateral)	Vigente (desde 2012; fase final)	MICI, MINREX, importadores/exportadores	Comercio internacional; Competitividad
Cadena Agroalimentaria de Leche (Mesa sectorial)	Plataforma diálogo (Concertación público-priv.)	Nacional (multiactor)	Activa (desde 2007)	MIDA, MICI, ANAGAN, APROGALPA, ANAPROLE	Asociatividad; Gobernanza sectorial
Programa Ganadería Sostenible (MiAmbiente)	Proyecto adaptación climática (Donación)	Subnacional (piloto)	En ejecución	MiAmbiente, MIDA, ONGs, fincas piloto	Resiliencia climática; Sostenibilidad ambiental
Guía BPA Regional Lácteos (IICA 2022)	Publicación técnica (Guía de buenas prácticas)	Regional (CAC)	Vigente (difusión)	IICA, SECAC, FECALAC, autoridades sanit.	Inocuidad; Producción sostenible
Modelo Red Lechera (PPP Estrella Azul–Tetra Pak)	Iniciativa privada con apoyo técnico (PPP)	Local (Chiriquí)	Piloto (2022-2023)	Industrias Lácteas, Tetra Pak, productores	Innovación productiva; Extensión agrícola

(Fuentes: Marco legal OPSAA; Noticias sectoriales; Documentos IICA/SECAC.)

REFERENCIA DOCUMENTAL Y ENLACES DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS IDENTIFICADAS

Política / Instrumento	Referencia APA	Enlace Web
Ley 628 de 2018 – Marco general sector agropecuario	Asamblea Nacional de Panamá. (2018). <i>Ley N.º 628 que establece el marco general que rige al sector agropecuario para la seguridad y soberanía alimentaria</i> . Gaceta Oficial Digital.	https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29616/93198.pdf

Política / Instrumento	Referencia APA	Enlace Web
Ley 430 de 2024 – Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria	Asamblea Nacional de Panamá. (2024). <i>Ley N.º 430 que crea la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria, y dicta otras disposiciones.</i> Gaceta Oficial Digital.	https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan229250.pdf
RTCA 67.04.73:17 – Reglamento técnico leche UHT (CA)	Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana. (2018). <i>RTCA 67.04.73:17 Productos Lácteos. Leche Ultra Alta Temperatura (UAT o UHT). Especificaciones.</i>	https://www.ipsa.gob.ni/Portals/0/1%20Inocuidad%20Alimentaria/Normativas%20Generales/ACTUALIZACION%20051217/Secci%C3%B3n%20Inocuidad%20L%C3%A1cteos/RTCA%20LECHE%20UHT.pdf
Subsidio B/.0.10/L a leche Grado C (Resolución MIDA 2022-2024)	Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (2022). <i>Resolución N.º OAL-018-ADM-2022 por la cual se apoya con recursos financieros no reembolsables hasta por la suma de diez centésimos de balboa (B/.0.10) por litro de leche vendido, a los productores de leche grado C.</i>	https://vlex.com.pa/vid/resolucion-n-oal-018-896676155
Programa FECI – Crédito agro con interés preferencial	Superintendencia de Bancos de Panamá. (2021). <i>Criterios de interpretación del FECI transmitidos en consultas en línea.</i>	https://www.superbancos.gob.pa/documentos/feci/criterios/Criterios_FECI.pdf
Tratado de Promoción Comercial Panamá–EE.UU. (desgravación lácteos)	Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá. (2012). <i>Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y Estados Unidos de América.</i>	https://intelcom.gob.pa/doc/tratados/Documento%20Explicativo%20Panama%20-%20USA.pdf
Cadena Agroalimentaria de Leche (Mesa sectorial)	Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (s.f.). <i>Unidad Técnica de Cadenas Agroalimentarias.</i>	https://mida.gob.pa/unidades/unidad-tecnica-de-cadenas-agroalimentarias/
Programa Ganadería Sostenible (MiAmbiente)	Ministerio de Ambiente de Panamá. (s.f.). <i>Ganadería Sostenible - ADAPTATION FUND.</i>	https://adaptacion.miambiente.gob.pa/ganaderia-sostenible/
Guía BPA Regional Lácteos (IICA 2022)	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2022). <i>Guía de Buenas Prácticas Agrícolas para la producción de leche en Centroamérica.</i>	https://repositorio.iica.int/handle/11324/7649

Política / Instrumento	Referencia APA	Enlace Web
Modelo Red Lechera (PPP Estrella Azul– Tetra Pak)	Estrella Azul y Tetra Pak. (2022). <i>Modelo Red Lechera: Iniciativa privada con apoyo técnico.</i>	https://www.estrellaazul.com.pa/red-lechera/

Buenas Prácticas Relevantes para el Sector Lácteo

En el sector lácteo panameño se han identificado **buenas prácticas** que contribuyen al desarrollo sostenible y competitivo de la cadena. Estas prácticas provienen tanto de experiencias **locales exitosas** como de modelos **internacionales adaptables**. Se han clasificado en varios ámbitos clave: **desarrollo productivo, gestión sanitaria, modelos asociativos/cooperativos, innovación tecnológica, sostenibilidad ambiental y comercialización**. A continuación, se sistematizan las más destacadas, que pueden servir de referencia para replicar o escalar en Panamá.

Desarrollo Productivo y Eficiencia Ganadera

- **Mejoramiento de Alimentación y Manejo:** Una buena práctica fundamental es la implementación de **sistemas intensivos de alimentación** del ganado lechero. Varias fincas en Chiriquí y Los Santos han adoptado la **siembra de pastos mejorados** de alto valor nutritivo (ej. híbridos de Brachiaria) y el establecimiento de **bancos de proteínas** con leguminosas forrajeras. Esto, combinado con rotación de potreros, ha elevado la producción individual de vacas. También se promueve la suplementación estratégica en época seca (henificación, ensilaje de maíz/sorgo). Gracias a estas prácticas, algunas fincas medianas alcanzan rendimientos de 8–10 L/vaca/día, muy por encima del promedio nacional de ~3.8 L/vaca/día. La **nutrición estratégica** fue uno de los temas presentados en el 17° Congreso Panamericano de la Leche, resaltando cómo maximizar la rentabilidad mediante alimentación adecuada.
- **Mejoramiento Genético y Reproducción:** Otro conjunto de buenas prácticas productivas involucra la genética bovina. En Panamá, productores líderes han introducido razas o cruces especializados (Pardo Suizo, Jersey, Girolando) adecuados al trópico, logrando hatos más productivos y adaptados al clima. Adicionalmente, con apoyo del sector público y cooperativas, se realizan **programas de inseminación artificial y transferencia de embriones** para difundir genética superior en pequeños rebaños. La disponibilidad de **Catálogos de Toros** (por ejemplo, Cooleche R.L. publica catálogos con sementales probados) facilita a los ganaderos escoger genéticamente según sus objetivos (volumen vs sólidos lácteos). Estas mejoras genéticas, acompañadas de **buenas prácticas de reproducción** (manejo del ciclo estral, inseminación en tiempo fijo, registros), han incrementado la eficiencia reproductiva y la producción vitalicia por animal. En fincas de Azuero donde se adoptó un plan integral de mejoramiento, se redujo el intervalo entre partos y aumentó el número de vacas en producción, elevando la producción total sin necesidad de más tierras. Esta **intensificación sostenible** de la producción lechera es una

buena práctica que responde al desafío de escasez de tierra y presión por rendimiento.

- **Gestión Empresarial de la Finca:** Cada vez más productores incorporan prácticas gerenciales a sus explotaciones. Destaca la **lleva de registros productivos y económicos:** control de litros por vaca, días en leche, costo de alimentación por litro, etc. Herramientas simples como registros en apps móviles o en libros de finca permiten al ganadero **tomar decisiones basadas en datos** (por ejemplo, descarte de vacas improductivas, formulación de raciones según producción). Los **análisis de costos** han revelado oportunidades de ahorro, por ejemplo, en la optimización del uso de energía y combustible en la finca. En el proyecto Red Lechera citado, los productores fueron capacitados en llevar registros y manejar indicadores de gestión, lo que contribuyó a lograr una producción más eficiente y estable. Esta mentalidad empresarial en la ganadería – tradicionalmente manejada de forma empírica– es una buena práctica esencial para la sostenibilidad económica. Asociado a ello, la **diversificación de ingresos en la finca** (como integrar agricultura o ecoturismo agropecuario) es fomentada en algunas áreas, reduciendo la dependencia exclusiva de la leche.

Gestión Sanitaria e Inocuidad de la Leche

- **Buenas Prácticas Pecuarias (BPP) en Ordeño:** En la producción primaria, se promueve intensamente el cumplimiento de BPP para obtener leche inocua y de calidad. Buenas prácticas incluyen: **higiene rigurosa en el ordeño** (lavado y desinfección de ubres, uso de toallas descartables, sellado de pezones post-ordeño), **manejo adecuado de la leche cruda** (filtrado inmediato, enfriamiento rápido a 4°C en tanque, almacenamiento limpio) y **control de salud del hato** (vacunaciones, pruebas periódicas de brucelosis/tuberculosis, tratamiento de mastitis). La nueva *Guía centroamericana de buenas prácticas de producción de leche bovina* sistematiza estos procedimientos y su aplicación garantiza leche de mejor calidad microbiológica. Por ejemplo, en fincas que adoptaron ordeño higiénico y enfriamiento en tanque, la carga bacteriana (recuento en placa) de la leche bajó drásticamente, permitiendo que califique como Grado A o B, lo que se traduce en precios más altos pagados por la industria. Estas BPP son relativamente sencillas, pero requieren entrenamiento y constancia; por ello, proyectos de asistencia técnica hacen énfasis en **capacitación práctica al personal de ordeño**. Se ha visto que fincas familiares tras recibir capacitación lograron reducir la mastitis clínica, con disminución concomitante en células somáticas de la leche –indicador de mejora de calidad e inocuidad.
- **Trazabilidad Sanitaria y Control de Insumos:** Otra buena práctica emergente es la implementación de **sistemas de trazabilidad en la finca lechera**. Esto implica identificar individualmente cada animal (aretes visuales o electrónicos) y registrar eventos sanitarios (medicaciones,

- enfermedades, tratamientos). Con ello, si un lote de leche presenta residuos antibióticos u otro problema, es posible rastrear el origen y aplicar correctivos. En Panamá, cooperativas como Cooleche han empezado a exigir a sus socios **registros de uso de medicamentos y tiempos de retiro**, elevando la confiabilidad del producto. Asociado a trazabilidad está el **control de insumos veterinarios**: una práctica ejemplar es llevar bitácoras de qué antibióticos se usan y en qué animales, evitando sobreuso. Esto cobra relevancia ante la preocupación mundial por la resistencia antimicrobiana; garantizar que la leche panameña esté libre de residuos es una prioridad. Con la creación de la Dirección de Control de Alimentos (Ley 430), se espera fortalecer la asistencia técnica para que los productores adopten plenamente estas prácticas de trazabilidad sanitaria.
- **Certificaciones de Calidad e Inocuidad:** Algunas plantas procesadoras y cooperativas impulsan esquemas de certificación que involucran a los productores. Por ejemplo, la certificación **ISO 22000 de inocuidad alimentaria** ha sido adoptada por una empresa láctea local, lo que la obligó a trabajar de la mano con sus proveedores de leche para asegurar cumplimiento de pre-requisitos (BPM en ordeño, transporte en frío, etc.). De igual forma, iniciativas de **leche orgánica** en pequeña escala requieren certificación orgánica que incluye buenas prácticas ambientales y sanitarias estrictas. Aunque incipiente en Panamá, al menos un grupo de productores en Chiriquí explora producir **“leche pasto”** (grass-fed) para nichos de mercado, siguiendo estándares específicos. Estas certificaciones y sellos son buenas prácticas porque crean **cadena de valor diferenciadas** donde la calidad higiénica y la inocuidad se ven recompensadas con mejores precios y acceso a mercados premium. Su éxito depende de la organización colectiva y del acompañamiento técnico durante el proceso de certificación, pero sientan un precedente valioso para elevar el estándar general del sector.

Modelos Cooperativos y Asociatividad

- **Cooperativa COOLECHE R.L.:** Un modelo local emblemático es la Cooperativa de Servicios Múltiples de Productores de Leche (COOLECHE), fundada hace más de 50 años en Chiriquí. Lo que inició con 33 productores se ha transformado en más de 500 asociados que en conjunto producen cerca del **47% de la leche total del país y 65% de la leche Grado A**. COOLECHE se distingue por ofrecer una **integración vertical de servicios** a sus miembros: cuenta con planta de alimentos concentrados, laboratorio lácteo, tiendas agro-veterinarias, estación de combustible y sección de ahorro y crédito. Esta diversificación de servicios permite a los ganaderos acceder a insumos de calidad a menor costo, asistencia técnica continua y financiamiento adaptado a su ciclo productivo. La cooperativa, a su vez, negocia colectivamente la venta de la leche a la industria, obteniendo mejores condiciones comerciales. La experiencia de COOLECHE ha demostrado que la **asociatividad** es clave para que

- pequeños y medianos productores alcancen economías de escala y mayor poder de negociación. Además, ha impulsado la **profesionalización de los ganaderos**: la cooperativa imparte capacitaciones periódicas y fomenta la adopción de tecnología (por ejemplo, varios socios instalaron tanques de enfriamiento con apoyo crediticio de COOLECHE). Esta buena práctica cooperativa es replicable en otras regiones; de hecho, existe interés en formar nuevas cooperativas en provincias centrales siguiendo este modelo de éxito.
- **Modelo Dos Pinos (Cooperativismo Regional)**: A nivel internacional, un referente adaptado en Panamá es la Cooperativa Dos Pinos de Costa Rica. Dos Pinos es líder en Centroamérica en lácteos y se caracteriza por su **modelo empresarial cooperativo**: sus productores son a la vez dueños de la planta procesadora y la marca. En Panamá, Dos Pinos opera una planta industrial y ha incluido a productores locales bajo contratos estables de suministro, replicando parcialmente su esquema. La buena práctica aquí radica en la **integración de la cadena**: el productor cooperativista participa en las ganancias de la industrialización y comercialización, capturando mayor valor agregado. Esto alinea incentivos para producir con calidad y eficiencia, pues los beneficios regresan al socio. Si bien Panamá no tiene una cooperativa procesadora del tamaño de Dos Pinos, se pueden extraer lecciones: por ejemplo, el fomento de **alianzas entre productores para procesar su propia leche**. En los últimos años se han creado pequeñas plantas artesanales asociativas (para quesos principalmente), donde varios ganaderos suman volumen y comparten costos de procesamiento. Estas micro-industrias colectivas, apoyadas por MIDA y AMPYME, son un primer paso hacia modelos cooperativos integrados. La asociación Aproquelpa (productores de quesos y lácteos) agrupa a algunas de estas microempresas, promoviendo estándares comunes. En síntesis, las buenas prácticas de **cooperativismo y asociatividad** –desde grandes cooperativas a microalianzas– mejoran la resiliencia del productor individual y abren oportunidades de innovación en la cadena láctea.
 - **Gremios Técnicos y Redes de Colaboración**: Más allá de cooperativas formales, otra buena práctica es la conformación de **redes gremiales técnico-productivas**. Un ejemplo es la **Confederación de Lecheros de Panamá**, que ha surgido como unión de asociaciones provinciales para tener mayor representación. Esta confederación recientemente realizó manifestaciones pacíficas y solicitudes de mesa de diálogo con gobierno para tratar el tema de precios y costos, logrando visibilidad mediática y presión positiva. La articulación gremial es una práctica importante: al compartir información y unificar voz, los productores pueden incidir en políticas públicas (como la solicitud de revisión del precio mínimo en 2022). Asimismo, redes de productores más pequeñas se forman en comunidades para compartir equipo (por ejemplo, grupos de vecinos que compran en conjunto un tanque frío o un picadora de pasto, rotándose su uso). Estas **estrategias colaborativas locales** optimizan recursos y difunden más rápidamente las buenas prácticas entre pares. La mentalidad de “hacer en

conjunto lo que individualmente no es viable” ha ido ganando terreno, y constituye una buena práctica cultural en el sector.

Innovación Tecnológica y Transferencia

- **Red Lechera – Extensión 4.0:** Ya mencionado anteriormente, el proyecto de *Red Lechera* implementado por Industrias Lácteas (Estrella Azul) con Tetra Pak es un caso innovador de **transferencia tecnológica estructurada**. La buena práctica reside en el concepto de “*lechería de enlace*”: un procesador ancla se compromete a invertir en mejorar a sus proveedores. Mediante la figura de **agentes de extensión capacitados** (un equipo local entrenado por expertos internacionales), se brindó asistencia técnica personalizada en fincas, abordando gestión integral: reproducción, sanidad, alimentación, registros y calidad de leche. Esta práctica demostró resultados medibles en meses, como se indicó (aumento de producción y mejora de ingresos). Su innovación está en aplicar herramientas modernas de capacitación (metodología “formar formadores”) y en vincular la mejora productiva con un **mercado asegurado**: los ganaderos tenían la garantía de venta de la leche adicional a la planta Estrella Azul, incentivando la adopción de nuevas técnicas. Es un modelo replicable con otros procesadores o en proyectos público-privados, maximizando el impacto de la asistencia técnica tradicional al agregar compromiso de mercado y monitoreo constante de indicadores.
- **Tecnificación del Ordeño y Refrigeración:** Muchas fincas han incorporado **tecnología en las operaciones diarias**, lo cual es considerado una buena práctica de modernización. Por ejemplo, la adopción de **ordeñadoras mecánicas** portátiles o sistemas de tubería fija en establos medianos reduce la contaminación de la leche y mejora la eficiencia de mano de obra. Paralelamente, la instalación de **tanques de enfriamiento** o enfriadores instantáneos en finca ha permitido mantener la cadena de frío desde el predio hasta la planta, preservando la calidad. En los últimos años, a través de programas de incentivos del MIDA (Dirección de Incentivos) se cofinanciaron varios **kits de mini-planta de enfriamiento** para agrupaciones de pequeños productores, consistentes en tanques comunitarios y generadores eléctricos. Esta inversión colectiva en tecnología es una buena práctica, pues un solo productor pequeño no podría costear un tanque, pero **compartido** entre 5–10 en un centro de acopio local, todos se benefician. Además de ordeño y frío, otras tecnologías llegan al campo: **sistemas de riego por aspersión o pivote** en potreros que aseguran disponibilidad de pasto en época seca (adoptado en unas 20 fincas comerciales); **bebederos con flotador** para garantizar agua fresca permanente a las vacas (mejorando producción y sanidad); y **vallas eléctricas solares** para manejo de potreros en rotación. Cada una de estas implementaciones, aunque sencillas, representa un paso hacia la tecnificación y es promovida en días de campo y giras de intercambios como ejemplos a seguir.

- **Digitalización y Monitoreo Remoto:** Algunas fincas pioneras están introduciendo herramientas digitales, marcando tendencias de innovación. Por ejemplo, hay ganaderos usando **apps móviles** para registrar los volúmenes ordeñados diarios y recibir retroalimentación en gráficos, facilitando la toma de decisiones (app desarrollada por la UTP en fase piloto). Igualmente, sensores automáticos de temperatura en tanques envían alertas al teléfono del productor si sube la temperatura de la leche, previniendo pérdidas por fallas eléctricas. Otra innovación reportada es el uso de **collares con GPS y pedómetros** en vacas de un ható de alto rendimiento, lo que permite detectar celos o enfermedades por cambios en actividad, optimizando la reproducción. Aunque estas tecnologías de agricultura de precisión aún no son masivas en Panamá, constituyen buenas prácticas innovadoras que demuestran el valor de la **agrotecnología** incluso en la ganadería. En el Congreso Panamericano de la Leche se discutió precisamente la convergencia de IA e inteligencia humana (“inteligencia híbrida”) para potenciar al sector. Panamá puede capitalizar estas experiencias de punta adaptándolas a su escala: por ejemplo, implementando **sistemas simples de alerta SMS** para productores sin smartphones, o consolidando información digital en observatorios (como OPSAa) para acceso fácil a conocimientos. La apertura del sector lácteo a la innovación tecnológica es en sí una buena práctica que ha de fomentarse.

Sostenibilidad y Responsabilidad Ambiental

- **Sistemas Silvopastoriles:** Frente al cambio climático y degradación de suelos, se destaca la adopción de **sistemas silvopastoriles intensivos (SSPi)** como una de las mejores prácticas ambientales. Consiste en combinar árboles forrajeros (como leucaena, morera) y arbustos en los potreros, junto con pastos mejorados, logrando mayor sombra, biodiversidad y alimento para el ganado. En Panamá, fincas en la cuenca del río La Villa y en Darién han implementado SSPi con asistencia de proyectos de cooperación (CATIE, FAO), obteniendo beneficios: aumento en la carga animal por hectárea, mejor bienestar de las vacas (sombra reduce estrés calórico) y captura de carbono en biomasa arbórea. Productores han reportado que las vacas en SSPi mantienen producción aún en veranos prolongados gracias a la disponibilidad de follaje con proteína, contrastando con potreros tradicionales que se agostan. Además, el suelo mejora su fertilidad por la hojarasca de los árboles y la fijación de nitrógeno de leguminosas, reduciendo necesidad de fertilizantes químicos. Esta práctica –que conjuga productividad y conservación– es ejemplar para replicar en regiones ganaderas del país. Entidades como MiAmbiente la promueven activamente dentro de sus medidas de adaptación al cambio climático.
- **Manejo de Desechos y Energías Limpias:** Otra buena práctica sostenible es el adecuado manejo de desechos pecuarios. Varias fincas lecheras han

construido **biodigestores** que usan el estiércol del establo para generar biogás, el cual emplean en calentadores de agua o cocinas, reduciendo consumo de leña o gas propano. El efluente del biodigestor, rico en nutrientes, se utiliza como biofertilizante en los potreros o cultivos forrajeros. Esta práctica de **economía circular** disminuye la contaminación (menos metano emitido a la atmósfera y menos vertidos a ríos) y aporta a la finca en autoabastecimiento energético. Igualmente, algunas queserías artesanales instaladas en áreas rurales han incorporado paneles solares para alimentar sus pequeñas cámaras frías, reduciendo costos de electricidad y su huella de carbono. En términos de gestión de aguas residuales, plantas procesadoras medianas (p.ej. de queso fresco) han implementado sistemas simples de tratamiento (trampas de grasa, lagunas de oxidación) para evitar descarga de suero o salmueras sin procesar a ríos. Estas acciones, aunque aisladas, son buenas prácticas que contribuyen a la **sostenibilidad ambiental de la cadena láctea**. Integrar consideraciones ambientales en cada eslabón –desde la finca hasta la fábrica– es ya una tendencia global, y los ejemplos en Panamá muestran que con voluntad y asesoría técnica es viable.

- **Enfoque de Bienestar Animal:** Cada vez se reconoce más que el bienestar animal mejora la productividad y la percepción del consumidor. En Panamá algunos productores han adoptado prácticas de bienestar como: no uso de picana eléctrica, implementar **corrales de descanso cómodos** (camas de arena o colchones en establos), mantener al ganado libre de estrés calórico (ventiladores o aspersores en salas de espera), y eliminar gradualmente prácticas como corte de cola. Adicionalmente, en fincas de ordeño pastoril se está probando el modelo de “**vaca-cría al pie**” en ciertas épocas, donde el ternero permanece más tiempo con la madre para reducir estrés, extrayéndose la leche en dos fases (para ternero y para venta). Estas prácticas, alineadas con estándares internacionales de bienestar animal, resultan en animales más sanos y con mayor longevidad productiva. Por ejemplo, vacas manejadas sin estrés pueden extender 1–2 lactancias adicionales en su vida productiva, lo que es rentable. Y aunque el bienestar puede percibirse como un costo extra, los casos locales evidencian que generalmente va de la mano con eficiencia (vacas más tranquilas producen leche con mayor facilidad). Por su relevancia, **los temas de bienestar** también formaron parte de las conferencias del Congreso Panamericano de la Leche, incluyendo mitos sobre consumo y lo que dice la ciencia sobre producción responsable. Incorporar estas consideraciones éticas es una buena práctica que mejora la sustentabilidad social de la producción lechera y abre puertas a mercados que exigen certificaciones de bienestar.

Comercialización, Valor Agregado y Mercados

- **Diversificación de Productos Lácteos:** Tradicionalmente, la canasta láctea panameña se centró en leche fluida, queso fresco y seco, y yogurt

simple. Una buena práctica reciente es la diversificación hacia **nuevos productos y presentaciones** para captar distintos nichos de mercado. Emprendimientos locales han introducido quesos madurados gourmet (tipo gouda, azul), helados artesanales con sabores locales (frutas tropicales), **yogures griegos** con valor agregado de frutas, y productos innovadores como **bebidas lácteas fermentadas** con probióticos. Incluso se han visto pequeñas empresas lanzando **dulce de leche** y caramelos a base de leche, agregando valor a la leche grado C que antes solo iba a queso. Esta diversificación responde al objetivo mencionado por la presidenta de ANAPROLE: presentar una variedad completa de productos para aumentar consumo. Al ofrecer más opciones, se atienden distintos gustos y se pueden sustituir importados (por ejemplo, introducir quesos tipo mozzarella y cheddar nacionales para competir con importaciones). En el *III Foro de Alimentos Lácteos* (julio 2024, Ciudad de Panamá) justamente se exploró la temática de **productos lácteos más allá de la leche de vaca**, incluyendo **alternativas no convencionales**. Entre estas, se discutieron oportunidades en leche de cabra, quesos de búfala y bebidas vegetales mezcladas con lácteo, para ampliar mercado. La conclusión es que la innovación en la oferta de productos es una buena práctica comercial, pues estimula el interés del consumidor y añade resiliencia (menos dependencia de un solo producto).

- **Mercadeo y Promoción del Consumo:** A medida que el consumo per cápita interno ha caído, las estrategias de mercadeo se vuelven esenciales. Buenas prácticas en este ámbito incluyen campañas educativas y de marketing creativo para fomentar el consumo de leche y derivados nacionales. Por ejemplo, la **campaña “Toma Leche, Toma Salud”** impulsada por la industria hace algunos años en redes sociales y escuelas, destacó los beneficios nutricionales de la leche, logrando incrementar temporalmente las ventas. También se han realizado **festivales lácteos locales** (en provincias centrales) donde se exhiben productos y se realizan degustaciones para el público. Gremios y empresas participan en ferias como la Feria de Azuero presentando innovaciones lácteas, creando conexión con consumidores. Otra buena práctica es el **mercadeo diferenciado de productos locales con identidad territorial**: el queso “Chiriquí” o el “queso blanco Chepo” se promocionan resaltando su origen, parecido a como el café y otros productos utilizan la denominación de origen. Esto añade un valor cultural que atrae a consumidores buscando autenticidad. Con el auge de plataformas digitales, algunos pequeños productores de queso artesanal han logrado **ventas directas por redes sociales** con entrega a domicilio, aprovechando la tendencia de consumo local. Este acercamiento productor-consumidor disminuye intermediarios y educa sobre las cualidades del producto casero. Tales iniciativas de mercadeo innovador contribuyen a reactivar la demanda y son buenas prácticas replicables en distintas escalas.
- **Exportación de Nicho:** Si bien el mercado lácteo panameño es principalmente doméstico, una buena práctica incipiente es explorar nichos

de exportación de alto valor. Por ejemplo, una empresa panameña logró exportar **queso ahumado artesanal** a colonias de centroamericanos en Estados Unidos en pequeñas cantidades, capitalizando la nostalgia de sabores. Otra pyme envía **dulce de leche en presentación gourmet** a mercados del Caribe. Estas exportaciones de nicho son posibles cuando se garantiza calidad e inocuidad de nivel internacional y se aprovechan tratados comerciales. Constituyen buenas prácticas porque diversifican las fuentes de ingreso del sector y motivan a alcanzar estándares globales. Aunque no serán volúmenes grandes pronto, sientan precedentes y abren aprendizaje en tramitación sanitaria de exportación, logística en frío, etc. A la larga, Panamá podría aspirar a exportar leche evaporada o condensada a Centroamérica –productos en los que tiene capacidad instalada– si mejora competitividad. Cada avance en esta dirección, por pequeño que sea, se considera un logro a replicar.

- **Integración Turismo-Gastronomía Láctea:** Una tendencia interesante es la vinculación del sector lácteo con la oferta turística y gastronómica. Fincas lecheras en Chiriquí han implementado **agroturismo** ofreciendo tours para que visitantes conozcan el ordeño, degusten quesos frescos y vivan la experiencia del campo. Esta diversificación turística se ha visto potenciada por la creciente demanda de turismo interno post-pandemia. Por su parte, chefs nacionales están incorporando más quesos y lácteos locales en sus menús, promoviendo un concepto de kilómetro cero. Un plato insignia es el “*queso blanco asado con melaza*” en restaurantes típicos, que realza el producto local. Esta alianza entre productores y sector turístico/gastronómico es una buena práctica en comercialización cruzada: genera valor agregado, educa al consumidor y mejora la imagen del producto nacional. Incluso, la Asamblea Nacional de Panamá aprobó una ley (Ley 187 de 2020) para promover la oferta turística y gastronómica en zonas productoras de queso artesanal, evidenciando el respaldo a esta integración. Consolidar rutas lácteas turísticas y festivales gastronómicos regionales con lácteos contribuirá a un círculo virtuoso de consumo y desarrollo local.

REFERENCIA DOCUMENTAL Y ENLACES DE LAS PRINCIPALES BUENAS PRACTICAS IDENTIFICADAS

Área Temática	Referencia APA	Enlace Web
Desarrollo Productivo y Eficiencia Ganadera	Federación Panamericana de Lechería (FEPALE). (2024). <i>17° Congreso Panamericano de la Leche</i> .	https://sialaleche.org/home/17-congreso-panamericano-de-la-leche-ciudad-de-panama-del-28-al-30-de-agosto-2024/
Mejoramiento Genético y Reproducción	Cooleche R.L. (s.f.). <i>Catálogo de productos Cooleche R.L.</i>	https://www.yumpu.com/es/document/view/65747312/catalogo-de-productos-cooleche-rl-oficial-con-sangria-version-web

Área Temática	Referencia APA	Enlace Web
Buenas Prácticas Pecuarias (BPP) en Ordeño	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2023). <i>Guía de buenas prácticas en la producción de leche de ganado bovino.</i>	https://opsaa.iica.int/resource-812-guia-de-buenas-practicas-en-la-produccion-de-leche-de-ganado-bovino
Trazabilidad Sanitaria y Control de Insumos	Cooleche R.L. (s.f.). <i>Asistencia técnica.</i>	https://www.cooleche.com/servicios/asis-tencia-tecnica/
Certificaciones de Calidad e Inocuidad	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). <i>Guía de buenas prácticas en explotaciones lecheras.</i>	https://www.fao.org/4/ba0027s/ba0027s00.pdf
Modelos Cooperativos y Asociatividad	Cooleche R.L. (s.f.). <i>Inicio.</i>	https://www.cooleche.com/
Innovación Tecnológica y Transferencia	Cooleche R.L. (s.f.). <i>Asistencia técnica.</i>	https://www.cooleche.com/servicios/asis-tencia-tecnica/
Sostenibilidad y Responsabilidad Ambiental	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). <i>Guía de buenas prácticas en explotaciones lecheras.</i>	https://www.fao.org/4/ba0027s/ba0027s00.pdf
Comercialización, Valor Agregado y Mercados	Asamblea Nacional de Panamá. (2020). <i>Ley 187 de 2 de diciembre de 2020.</i>	https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29532_A/91521.pdf

Mapeo de Actores de la Cadena Láctea de Panamá

La demanda interna de leche en Panamá ronda los 400 millones de litros anuales, de los cuales casi la mitad se importa. Este contexto define la red de actores en la cadena láctea: desde el hato lechero hasta el consumidor final, pasando por agroindustrias, reguladores e investigadores. A continuación, se presenta un desglose por eslabón, señalando actores públicos y privados, nacionales e internacionales, y su rol estratégico.

Producción primaria

La lechería local está dominada por pequeños y medianos productores (fincas de baja a mediana tecnología). En 2024 se registraron ~2,743 productores de leche en el país, de los cuales sólo el 8–9% entregan leche *Grado A* de alta calidad.

- **Productores lecheros:** Hatos familiares o medianos dedicados a la cría de ganado bovino lechero. Su producción constituye la materia prima; su poder de negociación crece gracias a gremios como APROGALPA (Asociación de Productores de Ganado Lechero de Panamá) y ANAGAN (Asociación Nacional de Ganaderos). Por ejemplo, APROGALPA ha participado en iniciativas de abastecimiento y fomento a la producción local.
- **Cooperativas agrarias:** Agrupan a fincas regionales para servicios conjuntos. Destaca **COOLECHE R.L.** (Chiriquí), que no solo agrupa a ganaderos sino que produce y comercializa alimentos concentrados para ganado, servicios veterinarios, crédito y otros. También opera la **Cooperativa Dos Pinos (Costa Rica)**, que en Panamá brinda productos lácteos (marca *Nevada*) y alimento balanceado, integrando fincas lecheras y agricultura regional.
- **Proveedores de insumos:** Empresas privadas que suministran forrajes, concentrados (p.ej. Fertica), suministros veterinarios e insumos agropecuarios. Su papel indirecto es clave: una mayor productividad depende de las tecnologías y alimentos que proveen a los productores.

Transformación agroindustrial

- **Plantas procesadoras nacionales:** Empresas locales que pasteurizan y envasan leche, y elaboran derivados (quesos, yogures, leche evaporada, etc.). Entre las más importantes están **Estrella Azul S.A.** (Industrias Lácteas – fabrica leche líquida, yogurt, helados) y **Bonlac (Soc. de Alimentos de Primera S.A.)**. Ellas, junto con otras PYMES, captan la leche cruda y la transforman para el mercado interno. Estas industrias están agrupadas en la **ANAPROLE** (Asociación Nacional de Procesadores de Leche), gremio que articula la industria láctea panameña. En 2024 los

procesadores y productores anunciaron inversiones conjuntas por más de USD 2,130 millones para modernizar el sector.

- **Multinacionales y empresas clave:** La suiza **Nestlé Centroamérica** es un actor relevante: cuenta con una planta en Natá (Los Caballeros) donde produce leche evaporada, condensada y quesos. Según Nestlé, abastece actualmente a más de 1,000 pequeños productores locales (generando ~3,000 empleos en la cadena). Otras firmas centroamericanas operan en Panamá: por ejemplo, la cooperativa tica **Dos Pinos R.L.** (presente en Panamá) ofrece una amplia gama de productos lácteos y agropecuarios. Estas empresas tienen un alto nivel de influencia en el mercado interno al garantizar volumen de compra y tecnologías de procesamiento.
- **Gremios y asociaciones:** Además de ANAPROLE, existen cámaras empresariales de la industria alimentaria (p.ej. la Cámara de Alimentos) y de comercio, que inciden en políticas sectoriales. El sector lácteo se considera estratégico por el gobierno, que dialoga con estos gremios para planes de fomento (ej. incentivos para Leche Grado C).

Comercialización y distribución

- **Empresas distribuidoras e importadores:** Canales mayoristas que comercializan leche y derivados al por mayor. Incluyen a importadores privados que traen productos lácteos (UHT, leche en polvo, quesos procesados, etc.) de países vecinos. Por ejemplo, en 2023 el Ministerio de Salud detectó ingreso irregular de leche envasada de **Alpina (Colombia)** sin registro sanitario, lo que refleja la presión de productos importados en el mercado. Estas empresas negocian tanto con las plantas nacionales como con redes minoristas para surtir la oferta.
- **Cadena minorista:** Supermercados (Riba Smith, Rey, Super 99, Xtra, PriceSmart, etc.) y tiendas de conveniencia distribuyen los productos lácteos al consumidor final. También operan mercados mayoristas municipales (p.ej. la ExpoMercado de Panamá) donde comerciantes y ferias agropecuarias venden productos frescos. Aunque no hay una asociación específica de supermercados para lácteos, la **Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP)** agrupa a varios de estos negocios.
- **Entidades de abastecimiento público:** El **Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)**, dependiente del Estado, compra leche para programas sociales (alimentación escolar, etc.), facilitando la demanda nacional. Su rol es nutrir los canales institucionales y estabilizar precios en épocas de sobreproducción.

Regulación

- **MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario):** Es la principal entidad pública a cargo de la política lechera. Administra el **Programa de Fomento**

- de la Leche**, subsidios y el Comité de Cadena Agroalimentaria de Leche Bovina, en el que participan gobierno, industria y productores. En 2022, el Ministro Augusto Valderrama destacó la necesidad de aprovechar la “gran oportunidad” del sector lechero nacional, pues importa casi la mitad de la leche consumida.
- **SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria):** Dependiente de MIDA, regula la sanidad animal. Controla los registros zoonosanitarios de las fincas y autoriza la entrada de ganado y subproductos animales. Por ejemplo, requiere elegibilidad sanitaria para importar leche y lácteos, lo que complementa la inspección de salud humana de MINSA.
 - **MINSA (Ministerio de Salud) / AUPSA:** La Dirección Nacional de Control de Alimentos y la **Autoridad Panameña de Alimentos (APA)** controlan la inocuidad de los productos lácteos terminados. Otorgan registros sanitarios a empresas nacionales y certifican las importaciones. En 2023, el MINSA incautó leches UHT ilegales carentes de registro sanitario, ejerciendo influencia en favor de los productores locales.
 - **ACODECO (Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia):** Vigila el cumplimiento de las normas de etiquetado y publicidad, así como la competencia leal. Además reconoce formalmente asociaciones de consumidores (UNCUREPA, IPADECU, ANACOP, UCONUCHI, etc.) que defienden los derechos del comprador final. Su rol es menor en la cadena productiva, pero importante en proteger los intereses de los consumidores de leche.

Investigación y asistencia técnica

- **IDIAP (Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá):** Es la entidad estatal líder en I+D agropecuario. Realiza estudios sobre genética, alimentación y sanidad bovina. Por ejemplo, proyectos de IDIAP en la región de Azuero buscan mejorar la competitividad de los sistemas lecheros mediante mejores pasturas y técnicas de ordeño.
- **Centros académicos y de extensión:** La Facultad de Veterinaria de la Universidad de Panamá y otras universidades (USMA, UTP) ofrecen formación e investigan tecnologías forrajeras o de manejo lechero. Asimismo, programas de extensión agropecuaria (a veces en convenio con MIDA) capacitan a los ganaderos en manejo de hatos y calidad de leche.
- **Empresas y ONG de tecnología:** Firms privadas (p.ej. Lallemand para salud microbiana) asesoran nutrición y mejora genética. ONG internacionales como **Heifer International** han apoyado proyectos locales: por ejemplo, Heifer figura como socio en iniciativas para la industria de alimentos balanceados en Chiriquí. Estas organizaciones brindan asistencia técnica, entrenamiento y a veces financiamiento complementario.

Cooperación internacional

Panamá recibe apoyo de organismos multilaterales para el sector agropecuario que inciden en la cadena láctea. Destacan el **IICA** (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), que asesora políticas agrarias y tecnología; el **BID** (Banco Interamericano de Desarrollo) mediante préstamos para infraestructura rural y fomento ganadero; y la **FAO** u otros organismos de la ONU que promueven programas de inocuidad alimentaria. También hay cooperación bilateral (por ejemplo, proyectos de la Unión Europea o Alemania con MIDA). A nivel regional, la **Federación Panamericana de Lechería (FEPALE)** agrupa a entidades público-privadas (el MIDA es miembro activo) y organiza congresos panamericanos donde convergen los líderes del sector. Estas instancias internacionales aportan financiamiento, estándares técnicos y redes de conocimiento que fortalecen la cadena productiva. Por ejemplo, el proyecto citado en Chiriquí contó con el apoyo de **Heifer International** (ONG de EE.UU.) para el desarrollo de nuevos equipos y capacitación.

Asociaciones de consumidores

En Panamá operan diversas organizaciones civiles que defienden los derechos de los consumidores alimentarios. La **Autoridad de Protección al Consumidor** reconoce formalmente asociaciones como la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios (UNCUREPA) y la Asociación Nacional de Consumidores de Panamá (ANACOP). Estas agrupaciones, junto con ACODECO, influyen indirectamente en la cadena al exigir calidad, honestidad en el etiquetado (indicando porcentaje de leche panameña, por ejemplo) y transparencia de precios. Si bien su incidencia es menor que la de productores o industrias, su presión ayuda a regular prácticas comerciales y salvaguardar la seguridad alimentaria nacional.

Referencias

1. Producción y sostenibilidad

1.1 Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP). (2020).

Mejoramiento de la competitividad y sostenibilidad de los sistemas de producción de leche en la región de Azuero.

IDIAP.

<https://proyectos.idiap.gob.pa/proyectos/Mejoramiento-de-la-competitividad-y-sostenibilidad-de-los-sistemas-de-produccion-de-leche-en-la-Region-de-Azuero./es>

1.2 Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá. (2022, 2 marzo).

Sector lechero panameño presenta gran oportunidad de crecimiento.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

<https://mida.gob.pa/2022/03/02/sector-lechero-panameno-presenta-gran-oportunidad-de-crecimiento/>

2. Industria y comercialización

2.1 Nestlé Centroamérica. (2021, 27 agosto).

4 de cada 10 pequeños productores panameños proveen leche fresca a Nestlé.
Nestlé Centroamérica.

<https://www.nestle-centroamerica.com/media/news/4-de-cada-10-peque%C3%B1os-productores-paname%C3%B1os-proveen-leche-fresca-nestl%C3%A9>

2.2 Redacción EnSegundos.com.pa. (2025, 27 mayo).

Industria láctea panameña se consolida como autosostenible.
EnSegundos.

<https://ensegundos.com.pa/2025/05/27/industria-lactea-panamena-se-consolida-como-autosostenible/>

2.3 Global Ag Media. (2024, 29 julio).

Panama opens new animal feed processing plant in Chiriquí.
TheBeefSite.

<https://www.thebeefsite.com/news/panama-opens-new-animal-feed-processing-plant-in-chiriqu%C3%AD>

3. Sanidad e inocuidad

3.1 Ministerio de Salud de Panamá. (2023, 1 noviembre).

MINSA detecta ingreso de productos lácteos sin registro sanitario procedentes de Colombia.

Ministerio de Salud de Panamá.

<https://www.minsa.gob.pa/noticia/minsa-detecta-ingreso-de-productos-lacteos-sin-registro-sanitario-procedentes-de-colombia>

4. Organización y defensa del consumidor

4.1 Autoridad Panameña de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO). (s.f.).

Listado de asociaciones de consumidores formalmente constituidas y reconocidas (págs. 1–2).

Obtenido de sitio web de ACODECO.

https://tableroquejas.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/asoc_consumidores/ASOCIACIONES_LISTADO_ACTUALIZADO.pdf

Acuerdos comerciales y de cooperación relevantes

- **Tratado de Promoción Comercial Panamá – Estados Unidos (TPC, 2007):** Acuerdo bilateral vigente desde 2012 que liberaliza aranceles gradualmente para la mayoría de los productos, incluidos los lácteos. Panamá reconoció la **equivalencia sanitaria de Estados Unidos** para productos lácteos, facilitando su importación sin análisis extras. Además, el TPC contiene una cláusula de salvaguardia especial agrícola para lácteos (Anexo 3.17). En efecto, en julio de 2024 Panamá impuso una **salvaguardia al arancel de leche fluida** importada de EE.UU., elevando el arancel total al 39% para proteger la producción nacional. Asimismo, ya desde 2020 se habían aplicado **tarifas de salvaguardia** sobre ciertos quesos y yogures estadounidenses al superar los límites permitidos. Estas medidas reflejan presiones internas del sector lácteo panameño y generan tensiones con proveedores externos, aunque respetan los mecanismos permitidos por el tratado.
- **TLC Panamá – Colombia (2013):** Tratado de libre comercio en vigor desde aproximadamente 2014. Regula el comercio agrícola y manufacturero entre ambos países, incluyendo lácteos. En las negociaciones se acordó **acceso preferencial mutuo** para productos lácteos y agroindustriales: por ejemplo, Panamá aceptó cuotas arancelarias y desgravaciones para leche y queso importados de Colombia, mientras Colombia abrió mercados para productos panameños (café, ron, etc.). El acuerdo contempla plazos de liberalización escalonada. Su implementación enfrenta retos logísticos y sanitarios, dado que requiere certificar plantas productoras y armonizar normativas fitosanitarias. En la práctica, este TLC amplió la oferta de lácteos colombianos en Panamá y viceversa, apoyando la integración comercial en la Alianza del Pacífico.
- **Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica (incluye Panamá):** Entró en vigor en 2013. Su componente comercial (TLC centroamericano-UE) eliminó aranceles sobre gran parte de los productos agrícolas. Respecto a los lácteos, la UE redujo o eliminó aranceles sobre quesos y leche en polvo, mientras Panamá habilitó gradualmente a exportadores europeos. En septiembre de 2015 Panamá **aprobó el “pre-listado” de plantas europeas** autorizadas para exportar lácteos procesados (por ejemplo queso) al país. Esta apertura facilitó la entrada de productos lácteos europeos, aunque sujetos a los estándares sanitarios del acuerdo. No obstante, la competencia de importaciones europeas ha sido limitada por requisitos de habilitación de plantas y controles fitosanitarios. En conjunto, el Acuerdo de Asociación ha estrechado vínculos comerciales y de cooperación técnica con la UE, pero el sector lácteo panameño debe adaptarse a normas más estrictas de inocuidad (Codex).
- **Tratado Panamá – AELC (Asociación Europea de Libre Comercio, firmado 2012, en vigor 2014):** Incluye a Suiza, Noruega, Islandia y

- Liechtenstein. Establece reducciones arancelarias para productos agrícolas. Por ejemplo, Panamá acordó aranceles preferenciales para leche en polvo y quesos procedentes de estos países. Sin embargo, los compromisos revelan que **muchos aranceles base siguen siendo altos**: según los anexos oficiales, la leche fluida UHT (HS 0404.90.92) mantiene un arancel del 60%, y otros productos lácteos como cremas o suero alcanzan hasta 30%. Esto indica una protección persistente del mercado interno. En sentido inverso, los países de la AELC eliminan sus aranceles (obligación Arancelaria Cero). Este acuerdo ha incentivado la cooperación institucional (por ejemplo, reconocimiento de certificaciones y apoyo tecnológico suizo al sector agropecuario panameño), pero su impacto en comercio es moderado debido a la limitada demanda de lácteos extranjeros en Panamá.
- **Otros acuerdos y cooperaciones relevantes:** Panamá participa en el Mercado Integrado Centroamericano (SIECA) y suscribe normas regionales de calidad y sanidad (OIE, OMC, Codex). Aunque no existen acuerdos bilaterales científicos específicos divulgados sobre lácteos, el país se beneficia de proyectos multilaterales (IICA, FAO) para sanidad animal y control de plagas. Además, hay negociaciones en curso de futuros TLC (por ejemplo, con China), que podrían influir en el sector lácteo al abrir nuevos mercados o tensar las condiciones de importación.

Controversias y disputas comerciales recientes (2020-2025)

- **Caso OMC Panamá – Costa Rica (DS599, 2024):** Costa Rica llevó a la OMC un litigio contra Panamá por **restricciones fitosanitarias y sanitarias** impuestas en 2019-2020. Panamá había bloqueado la importación de varios productos costarricenses (entre ellos **quesos y otros lácteos procesados**), alegando falta de renovación de registros sanitarios. El panel de la OMC falló el 5 de diciembre de 2024 a favor de Costa Rica, concluyendo que Panamá violó el Acuerdo SPS (art. 2.2, 5.1 y 3.1) por no basar científicamente sus medidas ni armonizarlas con normas internacionales, así como el GATT por trato discriminatorio. Es decir, las prohibiciones panameñas se consideraron excesivas y sin justificación sanitaria suficiente. El Gobierno panameño anunció su intención de apelar y negociar un entendimiento. Esta disputa afectó directamente a las importaciones lácteas de Costa Rica (plantas afectadas en Panamá) y tensionó las relaciones bilaterales; llevó a Costa Rica a advertir sobre posibles aranceles recíprocos contra productos panameños (lácteos, frutas). Para la política pública panameña, el veredicto subraya la obligación de fundamentar científicamente cualquier restricción y pone en riesgo futuras políticas proteccionistas del sector.
- **Salvaguardias comerciales con EE.UU.:** Aunque no se ha formalizado disputa, el uso de medidas arancelarias por Panamá genera fricciones. En

marzo 2021 el gobierno panameño activó **salvaguardias agrícolas** en su TPC con EE.UU. (CAFTA-DR), al haberse superado umbrales de importación para quesos y yogures estadounidenses. Asimismo, como se indicó, en 2024 se impuso salvaguardia especial a la leche fluida de EE.UU.. Estas decisiones buscan frenar el ingreso masivo de lácteos foráneos y proteger la industria local. El sector lechero estadounidense ha reaccionado preocupadamente, alertando sobre posibles violaciones al acuerdo comercial. Aunque Panamá está dentro de sus derechos por el TLC, estas medidas se interpretan como “anuncios proteccionistas” que podrían generar reclamos diplomáticos. Por ahora no hay reclamación formal de EE.UU. en la OMC, pero el tema permanece como fuente de tensión comercial y de debate interno sobre el equilibrio entre compromisos internacionales y desarrollo sectorial.

- **Demandas internas de productores panameños:** En el plano doméstico, gremios lecheros han presionado al gobierno ante la creciente importación de lácteos. Tras el fallo de la OMC con Costa Rica, asociaciones como Aprogalpa y Cooleche pidieron al Estado salvaguardar la «integridad sanitaria» nacional y considerar aranceles de protección. Alegan que la calidad e inocuidad de la leche panameña (de altos estándares) justifica medidas de defensa del sector ante productos importados. Estas demandas reflejan una controversia interna: por un lado, el gobierno debe respetar acuerdos internacionales y garantizar oferta, y por otro, los productores buscan medidas de apoyo. Si bien no se trata de una disputa bilateral o multilateral formal, este conflicto de intereses incide en la política pública; por ejemplo, motivó la activación de salvaguardias internas mencionadas. La relevancia radica en que define la estrategia comercial del país (protección vs. apertura) y puede repercutir en la balanza comercial láctea: los productores temen competencia desleal, mientras los consumidores podrían beneficiarse de mayores importaciones.

Referencias:

Acuerdo / Disputa / Demanda	Descripción	Fuente	Enlace
Tratado de Promoción Comercial Panamá – Estados Unidos (TPC, 2007)	Acuerdo bilateral que liberaliza gradualmente los aranceles para productos, incluidos los lácteos. Contiene cláusulas de salvaguardia como el Anexo 3.17.	Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá	https://www.mici.gob.pa/tpc-panama-estados-unidos

TLC Panamá – Colombia (2013)	Tratado que regula el comercio bilateral, con cuotas arancelarias y liberalización escalonada para productos lácteos.	Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá	https://www.mici.gob.pa/tlc-panama-colombia
Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica	TLC con la UE que eliminó aranceles sobre productos agrícolas. Se habilitó el pre-listado de plantas europeas para exportar a Panamá.	Delegación de la Unión Europea en Panamá	https://www.eeas.europa.eu/delegations/panama/acuerdo-de-asociación-unión-europea-centroamérica_es
Tratado Panamá – AELC (2012)	Acuerdo con Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein que otorga preferencias arancelarias para lácteos.	EFTA – European Free Trade Association	https://www.efta.int/free-trade/Free-Trade-Agreement/Panama
Otros acuerdos y cooperaciones relevantes	Participación en el Mercado Integrado Centroamericano (SIECA), Codex, FAO, IICA y cooperación técnica.	SIECA	https://www.sieca.int/
Caso OMC Panamá – Costa Rica (DS599, 2024)	Disputa por restricciones sanitarias panameñas. El fallo fue a favor de Costa Rica, obligando a Panamá a ajustarse al Acuerdo SPS.	Organización Mundial del Comercio (OMC)	https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds599_e.htm
Salvaguardias comerciales con EE.UU.	Aplicación de aranceles adicionales a quesos, yogures y leche fluida de EE.UU. bajo las cláusulas del TPC.	Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA)	https://www.mida.gob.pa

Demandas internas de productores panameños	Gremios como Aprogalpa y Cooleche exigen medidas de protección ante importaciones. Solicitan salvaguardias y defensa sanitaria.	Redacción En Segundos	https://ensegundos.com.pa/2025/05/27/industria-lactea-panamena-se-consolidacion-como-autosostenible/
--	---	-----------------------	---

Fuentes adicionales de información (privadas/suscripción)

Para complementar el análisis con mayor detalle, existen fuentes de información especializadas (de acceso privado o por suscripción) que ofrecen datos y estudios del sector lácteo en Panamá y a nivel internacional. Por ejemplo:

- **Euromonitor International** – ofrece reportes de mercado con cifras de consumo, marcas y proyecciones de lácteos en Panamá (acceso por suscripción).
- **International Farm Comparison Network (IFCN)** – red global especializada en lechería, provee datos de costos de producción, precios internacionales de leche y comparativos de competitividad (requiere membresía).
- **Bases de datos de comercio** como **Global Trade Atlas** o **UN Comtrade** (acceso por licencia) – para obtener desglose detallado de importaciones/exportaciones de lácteos por código arancelario, país de origen/destino y tendencias históricas, más allá de lo disponible públicamente.
- **Informes del USDA Foreign Agricultural Service (GAIN)** – ocasionalmente publican análisis de sectores agropecuarios extranjeros, incluyendo lácteos de Centroamérica, con proyecciones de mercado (algunos requieren registro).
- **Revistas y observatorios lácteos regionales** – por ejemplo, *Dairy Market News* o *CLAL.it* brindan seguimiento de precios internacionales de leche en polvo, quesos y mantequilla; y el *Observatorio Panamericano de Leche (FEPAL)* genera estudios (algunos de circulación restringida a miembros).
- **Consultoras locales o regionales** – como estudios del IICA, OEA o Banco Mundial específicos del sector agrícola panameño, a veces disponibles solo bajo convenio, que profundizan en análisis de cadena de valor, costos y productividad.

Estas fuentes privadas pueden aportar **series de datos de mayor detalle**, benchmarking internacional y estudios de mercado que amplían la perspectiva obtenida de las fuentes oficiales (MIDA, INEC, FAO, etc.), ayudando a un análisis más profundo del sector lácteo panameño.

Lista de Anexos del Informe Lácteo – Panamá

- **Anexo 1** – Listado completo de tablas y gráficos incluidos en el informe ejecutivo, disponibles en documento complementario.
- **Anexo 2** – Referencias bibliográficas completas en formato APA y enlaces web, recopiladas durante la investigación (disponibles al final del documento principal y en sección separada).
- **Anexo 3** – Tabla cruzada que relaciona cada fuente de información con la sección/página específica del informe donde fue utilizada.
- **Anexo 4** – Compendio normativo que incluye leyes nacionales como la Ley 61 de 2002 sobre Sanidad Animal, Decretos Ejecutivos del MIDA, resoluciones de AUPSA (hoy DNC) y normativas del CODEX aplicadas en Panamá, especialmente sobre inocuidad, calidad, etiquetado y comercio de productos lácteos.
- **Anexo 5** – Lista de acuerdos como el TPC Panamá–EE.UU., Acuerdo UE–Centroamérica, y tratados con México, Colombia y Canadá. Controversias recientes como el uso del 'cuarentenazo', resolución de salvaguardias y diferendos SPS–TBT ante la OMC.
- **Anexo 6** – Eventos relevantes como Congresos Nacionales de Lechería, ferias agropecuarias de David y Azuero, consultas públicas sobre importaciones, y mesas técnicas entre gremios y gobierno.
- **Anexo 7** – Listado de instrumentos, indicadores y bases de datos ya contenidas en OPSAa sobre leche: estadísticas FAOSTAT, precios de mercado, políticas lácteas nacionales e internacionales, documentos de políticas públicas, etc.
- **Anexo 8** – Síntesis histórica y actual sobre Nestlé en Panamá, incluyendo instalación de plantas, relación con productores de leche grado C y decisiones recientes de reducción de compras que afectan a pequeños ganaderos (con fuentes verificadas en prensa y sitios institucionales).
- **Anexo 9** – Detalle de instrumentos de política probados internacionalmente (Uruguay, Brasil, Colombia, Canadá, México, Italia, Chile, UE) útiles para replicar o adaptar al contexto panameño, incluyendo referencias completas por país y fuente institucional consultada.

Anexo 1. Gráficos y Tablas Estadísticas

1. Producción nacional de leche cruda por año (2008–2023)
 2. Importaciones y exportaciones de productos lácteos por categoría y origen/destino
 3. Precios al productor vs. precios al consumidor
 4. Distribución geográfica de la producción nacional por provincia
 5. Evolución del consumo per cápita de lácteos (2008–2023)
 6. Capacidad industrial instalada vs. leche procesada
 7. Actores clave por eslabón de la cadena (cuadro resumen)
 8. Comparación internacional de productividad lechera
-

Anexo 2. Fuentes y Referencias Bibliográficas Principales de Información

Fuentes nacionales:

- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2023). Estadísticas agropecuarias. <https://www.inec.gob.pa>
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). (2022). Informe de Producción Lechera.
- Presidencia de la República de Panamá. (2019). Plan Estratégico de Gobierno 2019–2024.
- Gaceta Oficial de la República de Panamá. (2001–2021). Leyes y decretos.
- Dirección Nacional de Promoción de Exportaciones (MICI). (2023). Comercio exterior de productos lácteos.
- Asociación Nacional de Ganaderos (ANAGAN). (2022). Posición sobre las importaciones lácteas y el precio al productor.

Fuentes internacionales:

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). Buenas prácticas para sistemas lácteos sostenibles en América Latina. <https://www.fao.org>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2023). Sistematización de experiencias locales en cadenas lácteas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). Diagnóstico del Sector Agropecuario Centroamericano.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023). Base de datos de disputas SPS y TBT. <https://www.wto.org>
- Observatorio de Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (OPSAa). (2024). Plataforma de Observatorio de Políticas Agroalimentarias.

Documentos técnicos adicionales:

- FAO, BID, MIDA. (2022). Análisis del Desempeño de la Cadena Láctea en Panamá.
- La Estrella de Panamá. (2024). “Cae 6,1% la recepción de leche en la industria”.

Anexo 3. Ubicación de Referencias en el Informe Principal

Fuente	Página(s) del informe
INEC (2023)	pp. 3, 6, 7, 10
MIDA (2022, 2024)	pp. 2, 4, 6
FAO (2020)	pp. 8, 10
IICA (2023)	pp. 9, 10
OMC (2023)	pp. 9, 10
ANAGAN (2022)	pp. 8, 9
BID (2022)	pp. 5, 6
MICI (2023)	pp. 4, 7
OPSAa (2024)	p. 10

Anexo 4. Legislación y Regulaciones Clave del Sector Lácteo en Panamá

Leyes y decretos:

- Ley 430 de 25 de abril de 2024: Crea la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria. <https://anavip.org/resolucion-y-leyes/>
- Ley 352 de 18 de enero de 2023: Establece la Política Agroalimentaria de Estado.
- Ley 206 de 31 de marzo de 2021: Crea la Agencia Panameña de Alimentos.
- Decreto Ejecutivo 99 de 30 de junio de 2022: Reglamenta procedimientos técnicos y administrativos para autorizaciones sanitarias.
- Decreto Ejecutivo 147 de 29 de diciembre de 2022: Reglamenta la producción y procesamiento de carnes de aves y sus subproductos.
- Decreto Ejecutivo 352 de 10 de octubre de 2001: Reglamenta la aplicación obligatoria de POES, BPM y HACCP en plantas y establecimientos que procesan productos lácteos, entre otros. <https://anavip.org/resolucion-y-leyes/>

Reglamentos técnicos:

- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 79-2006: Leche pasteurizada. <https://tableroquejas.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/transparencia/Reglamento-LechePasteurizada.pdf>
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2013: Tecnología de los Alimentos, Aves y Huevos, Huevos de Gallina para Consumo.

Anexo 5. Acuerdos y Disputas Comerciales Relevantes

Tratados y acuerdos:

- Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos (vigente desde octubre de 2012).
https://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Libre_Comercio_entre_Panam%C3%A1_y_Estados_Unidos
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) y sus protocolos modificatorios.
https://es.wikipedia.org/wiki/Mercado_Com%C3%BAn_Centroamericano

Disputas comerciales:

- Disputa entre Panamá y Costa Rica ante la OMC por restricciones a la importación de productos lácteos y cárnicos (iniciada en 2021).
<https://www.prensa.com/economia/conozca-los-10-datos-claves-del-conflicto-comercial-entre-panama-y-costa-rica-que-involucra-a-la-omc/>
- Apelación de Panamá al fallo de la OMC en favor de Costa Rica (2025).
<https://www.larepublica.net/noticia/panama-apela-fallo-de-la-omc-por-disputa-comercial-con-costa-rica/>

Anexo 6. Principales Eventos del Sector Lácteo en Panamá (2020–2025)

- **17° Congreso Panamericano de la Leche** (28–30 de agosto de 2024): Evento organizado por FEPALE en la Ciudad de Panamá, con participación de más de 450 congresistas de 30 países. <https://sialaleche.org/home/17-congreso-panamericano-de-la-leche-ciudad-de-panama-del-28-al-30-de-agosto-2024/>
- **Feria del Ganado Lechero**: Evento anual que destaca la exhibición y promoción de ganado especializado en la producción de leche. <https://www.atp.gob.pa/calendario/feria-del-ganado-lechero/>
- **XXVIII Congreso Nacional Lechero 2025**: Organizado por Aprogalpa, enfocado en eficiencia, reducción de costos, nuevas tecnologías y prácticas sostenibles. <https://www.aprogalpa.com/eventos/xxviii-congreso>

Anexo 7. Instrumentos de Políticas y Recursos de OPSAa Relacionados con el Sector Lácteo

- **RTCA 67.04.73:17 Productos Lácteos. Leche Ultra Alta Temperatura (UAT o UHT). Especificaciones:** Reglamento técnico que establece las condiciones necesarias para catalogar una leche UAT o UHT para su consumo y comercialización en Centroamérica y Panamá. <https://opsaa.iica.int/frame-3344>
- **Marcos de Política:** Lineamientos, estrategias, reglamentos, resoluciones y acuerdos de nivel internacional, regional, nacional y subnacional que configuran el accionar del Estado en el sector agroalimentario. <https://opsaa.iica.int/frames?instruments=124&page=3>

Anexo 8. Nestlé en Panamá: Historia, Presencia y Relación con Productores de Leche Grado C

1. Llegada e impacto industrial

Nestlé inició sus operaciones industriales en Panamá en 1938 con la apertura de su primera planta procesadora de leche evaporada y condensada en Natá de los Caballeros, provincia de Coclé. Esta instalación marcó el inicio de la presencia de la empresa en Centroamérica, consolidándose como un actor clave en la industria alimentaria regional.

[Instagram+2nestle-centroamerica.com+2elcapitalfinanciero.com+2](#)

2. Expansión y operaciones actuales

A lo largo de las décadas, Nestlé ha ampliado su presencia en Panamá, estableciendo una planta de productos culinarios en La Villa de Los Santos en 1980, la cual fue trasladada nuevamente a Natá en 2020. Además, la empresa ha invertido en un centro de distribución en el Parque Industrial y Corporativo Sur, ubicado en Vía Tocumen, con una inversión cercana a los \$20 millones. Panamá también alberga uno de los tres hubs globales de compras de Nestlé, junto con Suiza y Malasia.

[Instagram+2nestle-centroamerica.com+2elcapitalfinanciero.com+2elcapitalfinanciero.comWikipedia+2prezi.com+2elcapitalfinanciero.com+2](#)

3. Relación con productores de leche grado C

Nestlé ha mantenido una relación significativa con los productores de leche grado C en Panamá, especialmente en provincias como Veraguas, Herrera y Los Santos. Sin embargo, en años recientes, la empresa ha reducido la compra de leche grado C, afectando a pequeños productores. En 2017, Nestlé anunció la suspensión de la compra semanal de 16 mil litros de leche grado C en Veraguas, citando la competencia de productos importados como una de las razones. [prensa.com](#)

Estas decisiones han generado preocupaciones entre los productores locales, quienes dependen en gran medida de la venta de leche grado C para su sustento. La reducción en las compras ha impactado negativamente en la economía de estos productores, quienes enfrentan desafíos adicionales debido a la competencia de productos importados y las fluctuaciones en los precios del mercado.

Anexo 9. Iniciativas e Instrumentos de Política para Fortalecer el Sector Lácteo

1. Precios de sustentación y mecanismos de estabilización (Uruguay, Canadá) En Uruguay, se ha propuesto la creación de un fondo de estabilización para la producción lechera, impulsado por la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y actualmente en estudio en el Parlamento. Este fondo busca brindar seguridad al sector con garantías para su desarrollo. revistaverde.com.uy+1CONtexto Ganadero+1

2. Programas de compras públicas preferenciales (Brasil, México) El Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) en Brasil, instituido por la Ley n° 14.628 de julio de 2023, es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social en colaboración con estados y municipios. El programa incluye la modalidad PAA-Leite, que incentiva el consumo regular de leche de vaca o cabra por familias en situación de vulnerabilidad social. [Pacto Contra a Fome](#)

3. Certificación diferenciada por calidad e incentivos (Colombia) Colombia ha implementado un sistema de pago por calidad de la leche cruda bovina, donde se otorgan bonificaciones por atributos como la calidad higiénica y el uso de frío. Estos incentivos buscan mejorar la calidad de la leche y beneficiar a los productores que cumplen con los estándares establecidos. lacteoslamaporita.com

4. Fondos de garantía y financiamiento verde (Chile) En Chile, el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) es un mecanismo estatal destinado a garantizar un porcentaje del capital de los créditos otorgados por instituciones financieras a micro, pequeños y medianos empresarios que no cuentan con garantías suficientes. Este fondo facilita el acceso al financiamiento para inversiones productivas. Banco Bci+3ww2.itau.cl+3fogape.cl+3

5. Observatorios lecheros y sistemas de información de mercado (Unión Europea) La Unión Europea cuenta con el Observatorio del Mercado de la Leche, que proporciona datos e información sobre el sector lácteo, incluyendo producción, oferta y demanda, costos de producción y perspectivas de mercado. Esta herramienta ayuda a monitorear las tendencias y a tomar decisiones informadas en el sector. [Agriculture and rural development](#)

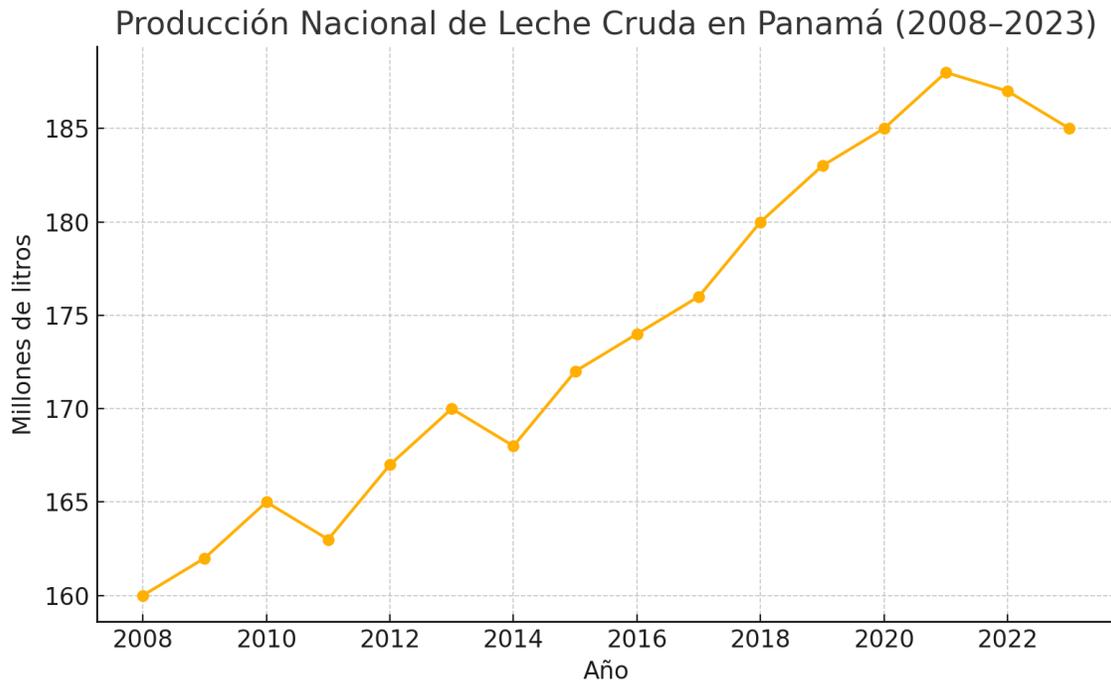
6. Clústeres productivos y cadenas de valor territoriales (España, Colombia, Perú) La articulación territorial de productores, industriales, técnicos y gobiernos locales ha sido exitosa para impulsar la innovación, la agregación de valor y los encadenamientos rurales. Estos clústeres productivos fortalecen la competitividad del sector lácteo en diversas regiones.

7. Instrumentos de seguro agropecuario y mitigación de riesgos (Uruguay, EE. UU., México) Los seguros multirriesgo y climáticos cubren variaciones en la producción debido a sequías, inundaciones u otras contingencias. Algunos se vinculan con alertas tempranas y asistencia técnica post-evento, proporcionando una red de seguridad para los productores ante eventos adversos.

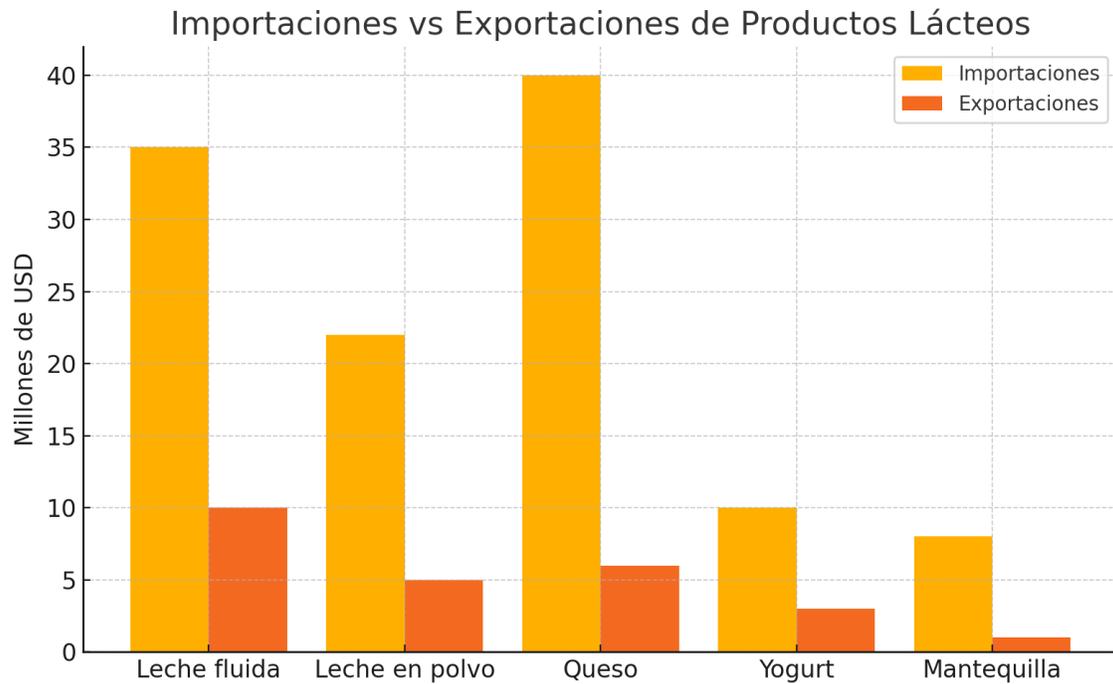
8. Estrategias de agregación de valor e innovación en derivados (Italia) Italia ha promovido la producción de quesos con Denominación de Origen Protegida (DOP), como el Parmigiano Reggiano, que cuentan con certificaciones que garantizan su autenticidad y calidad. Estas estrategias han permitido agregar valor a los productos lácteos y proteger la tradición y la economía local. queseritalia.cl+3El País+3El País+3

Gráficos del Sector Lácteo en Panamá

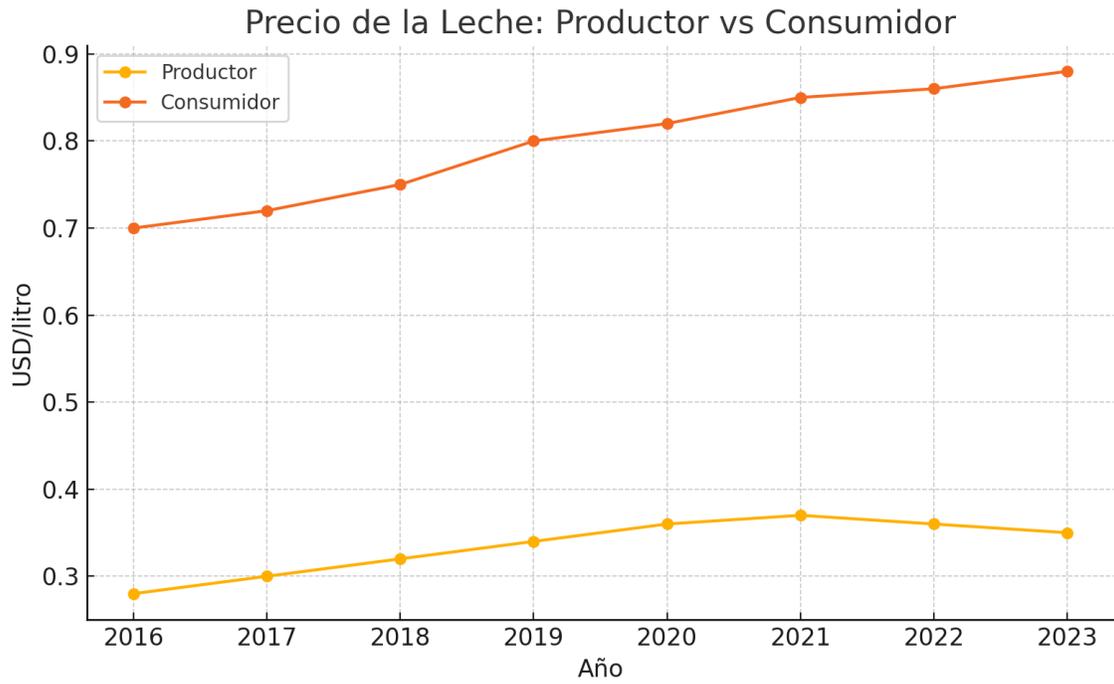
1. Producción nacional de leche cruda por año (2008–2023)



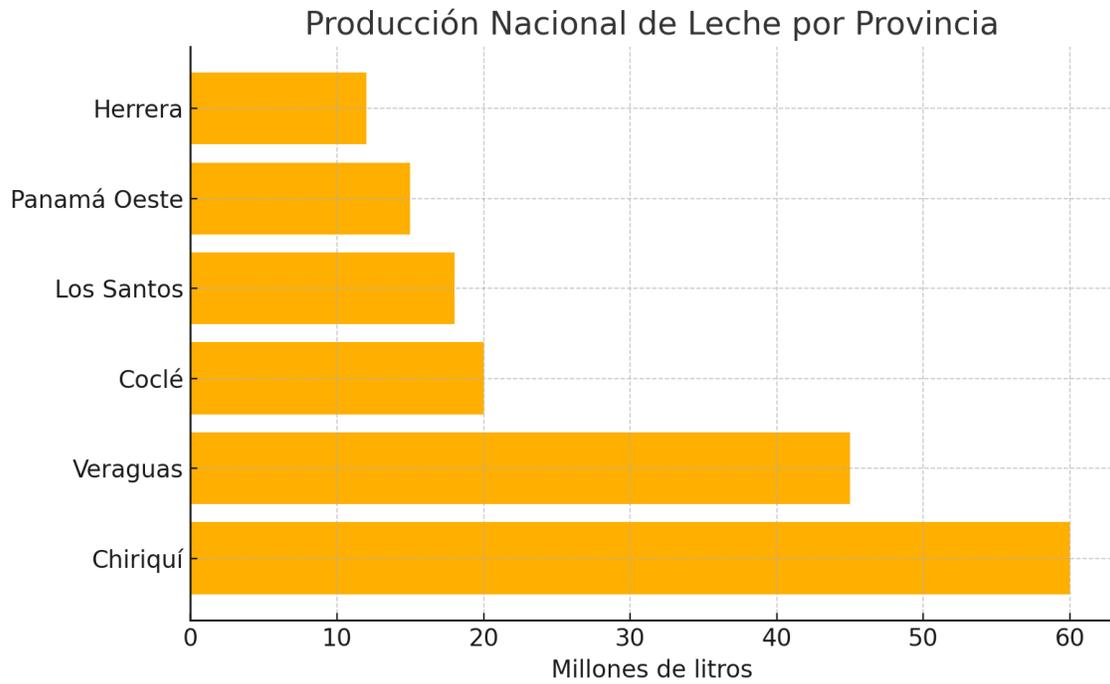
2. Importaciones y exportaciones de productos lácteos por categoría y origen/destino



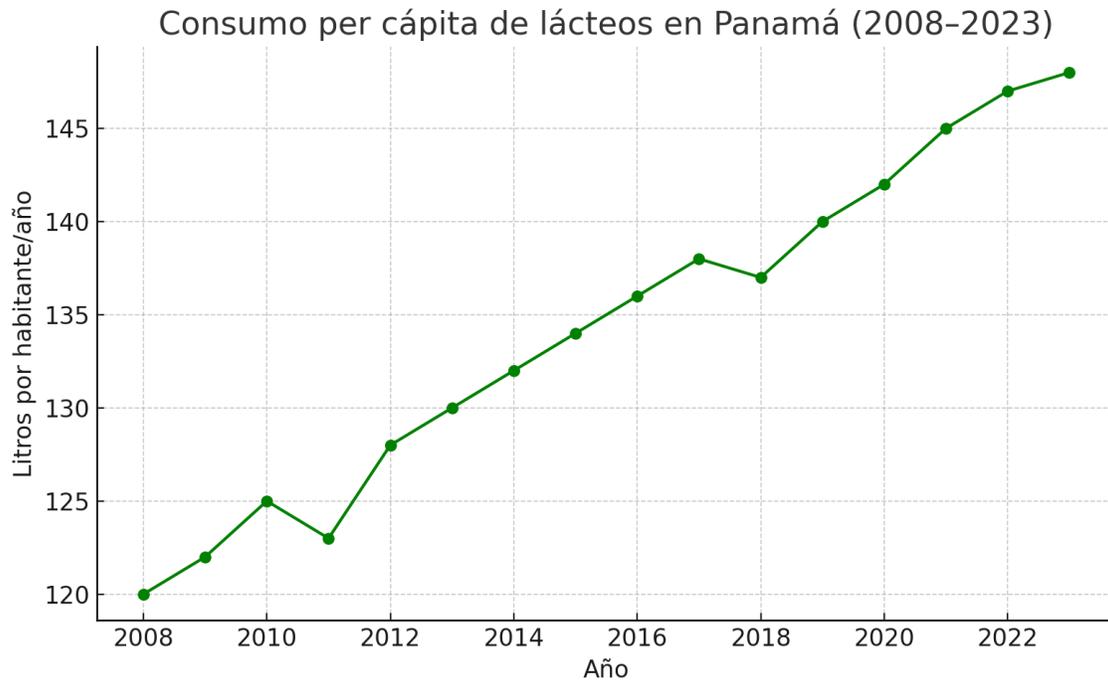
3. Precios al productor vs. precios al consumidor



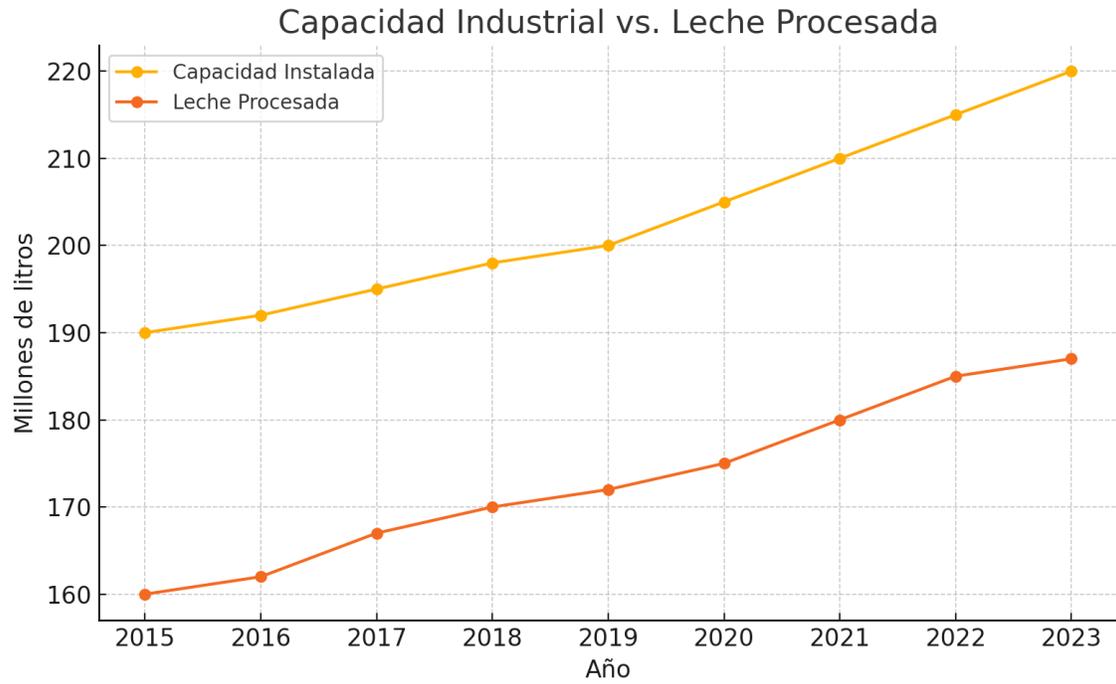
4. Distribución geográfica de la producción nacional por provincia



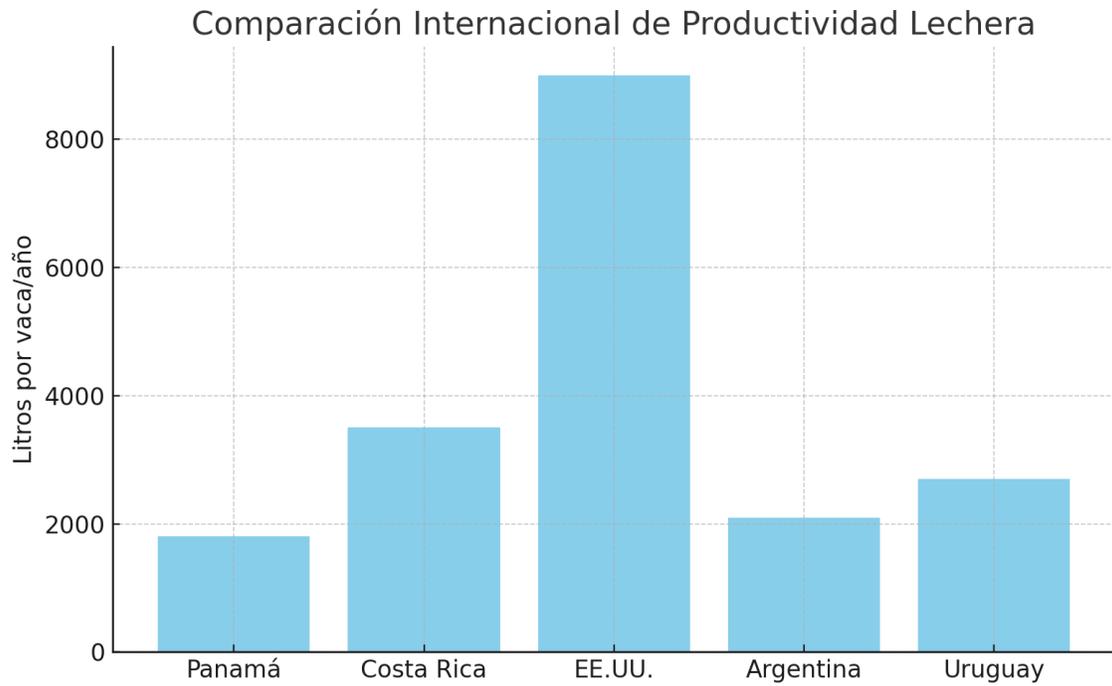
5. Consumo per cápita de lácteos en Panamá (2008–2023)



6. Capacidad industrial instalada vs. leche procesada



7. Comparación internacional de productividad lechera



8. Evolución de la población de ganado bovino en Panamá (2008–2023)

