



Estrategia del **IICA** en

PANAMÁ

2014-2018



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Contenido

Detalle	No. Página
1. Introducción.....	3
2. Metodología.....	5
3. Estrategia del IICA en el país.....	7
3.1 Análisis del Contexto.....	7
3.2 Visión internacional y tendencias hemisféricas de la agricultura y la vida rural.....	9
3.3 Retos y Oportunidades de la agricultura en el país.....	12
3.4 Necesidades/Solicitudes de Cooperación Técnica.....	17
3.5 Instrumentos de Acción de la EIP.....	20
3.6 Seguimiento, monitoreo y evaluación de la EIP.....	26
3.7 Rendición de cuentas	27
SIGLAS.....	28

1. Introducción

La Estrategia del IICA en Panamá (EIPP), expresa de manera operativa los objetivos estratégicos, contribuciones y funciones institucionales del Plan de Mediano Plazo 2014-2018, así como el trabajo inter temático e inter-ámbito de todo el Instituto.

La EIPP atiende determinadas solicitudes de los diferentes actores del País por medio de sus distintos instrumentos de cooperación tal como los proyectos insignia, las Acciones de Respuestas Rápida, los proyectos del Fondo de Cooperación Técnica (FonCT), proyectos de Recursos Externos. Se prevé otras iniciativas de recursos externos nacionales que están siendo gestionados con distintos actores e instituciones nacionales e internacionales. Estas acciones de cooperación del Instituto se articulan y coordinan en los ámbitos hemisférico, regional, plurinacional y nacional, fortaleciendo así el concepto de “Un solo IICA”.

Tanto los 2 Proyectos Insignias como los 2 proyectos del Fondo de Cooperación Técnica de la EIP de Panamá adoptan una visión renovada de la dimensión regional que, partiendo de la regionalización tradicional de Centroamérica y República Dominicana, se comienza a transitar hacia modelos de cooperación plurinacional favoreciendo una mayor articulación con los actores de las cadenas agrícolas y los territorios rurales de diferentes países a lo interno de la región como de otras regiones de las Américas.

La EIP en Panamá abarca un período de 4 años, 2014-2018, y define los temas en los que el IICA concentrará sus esfuerzos y capacidades durante este período por medio de procesos de cooperación técnica enmarcados en los cuatro instrumentos de acción señalados. Los temas han sido identificados en coordinación con las distintas instancias del Instituto y en estrecha relación con los actores relevantes del país relacionados al agro, incluyendo el sector privado, la academia y las instituciones del gobierno.

Todos los proyectos o actividades de cooperación técnica señalados más los que se vayan incorporando, independientemente del origen de los recursos, deberán conducir al logro de los objetivos Estratégicos y responder a las 11 Contribuciones señaladas en el Plan de Mediano Plazo 2014-2018.

Finalmente, la EIP en Panamá expresa de manera relevante el principio de la gestión basada en resultados, que se concretan en “productos entregables” que el IICA deberá mostrar al final del periodo. Sin embargo, como es tradicional todos los años se deberá rendir cuentas ante las autoridades y demás contrapartes sobre los avances de la EIPP.

CONTRIBUCIONES DEL IICA 2014 – 2018

A. Fortalecidas las capacidades de los Estados Miembros a nivel nacional, regional, plurinacional y hemisférico para establecer políticas públicas y marcos institucionales que mejoren la productividad y la competitividad de la agricultura, la gestión de los territorios rurales, la adaptación y mitigación al cambio climático y la seguridad alimentaria.

B. Implementados, a través de instituciones públicas y privadas, procesos de innovación tecnológica, institucional y comercial orientados a incrementar la productividad y la competitividad de la agricultura, así como la producción de alimentos básicos de alta calidad nutricional.

C. Incrementadas las capacidades de los sectores público y privado para asegurar la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos y mejorar, de esa manera, la productividad, la competitividad y la seguridad alimentaria.

D. Fortalecidas las capacidades empresariales y asociativas de los diferentes actores de las cadenas agrícolas.

E. Reforzadas las capacidades de los actores de los territorios rurales, en particular los de la agricultura familiar, en la gestión social territorial, para mejorar la seguridad alimentaria y el bienestar rural.

F. Ampliadas las capacidades de los actores de las cadenas agropecuarias y de los territorios rurales para la gestión integrada del agua y el uso sostenible del suelo para la agricultura.

G. Aumentada la capacidad de las instituciones públicas y privadas para fomentar e implementar medidas de adaptación de la agricultura al cambio climático y de mitigación de sus efectos en ella, así como para impulsar la gestión integral de riesgos en la agricultura.

H. Mejorada la eficacia y eficiencia de los programas de seguridad alimentaria y nutricional de los Estados Miembros.

I. Incrementado el aprovechamiento de especies autóctonas, cultivos promisorios y recursos genéticos nativos con potencial alimentario para beneficio de los productores y consumidores.

J. Aumentadas las capacidades institucionales para disminuir las pérdidas de alimentos y materias primas a lo largo de las cadenas agropecuarias.

K. Fortalecidas las capacidades de relacionamiento y participación de los Estados Miembros en foros internacionales y otros mecanismos para el intercambio de conocimientos y movilización de recursos relevantes para la agricultura interamericana.

2. Metodología del proceso consultivo e identificación estratégica de prioridades nacionales.

El proceso de actualización y elaboración de la Estrategia del IICA en Panamá se ha desarrollado desde el mes de febrero hasta la fecha (diciembre del 2014) y se ha sustentado en un intenso intercambio de opiniones vertidas en más de 25 reuniones, talleres, conversaciones y consultas con organizaciones y líderes de todos los sectores del Agro de Panamá, públicos y privados, nacionales e internacionales¹. También se han realizado recorridos de reconocimiento por casi todas las provincias del país, así como desarrollado una amplia revisión de declaraciones, propuestas, estudios, análisis, documentación, dentro de los que destacan particularmente los estudios de base actualizados y elaborados recientemente tanto por la Oficina como por diversos organismos y expertos de la realidad del agro panameño.

Cabe señalar que el primero de julio de este año 2014 el país vivió la transición de una administración de gobierno a otra, hecho que ha debido no solo intensificar el relacionamiento con las nuevas autoridades, sino también precisar, en la medida de lo posible, los temas prioritarios y las demandas de cooperación que ahora se recogen en este documento y en su posterior reforzamiento al lograr proyectos con recursos externos actualmente en gestión.

Hay las siguientes prioridades estratégicas del gobierno y demandas de cooperación:

- a) La conformación de una visión compartida sobre el futuro del agro y el diseño de una política de Estado que la guíe y oriente.
- b) La urgente necesidad de formular e implementar un Plan Maestro de Recuperación y Desarrollo del Agro y la inminente adecuación y alineamiento de las instituciones.
- c) El desarrollo de la innovación y el incremento de la productividad y la competitividad.
- d) La necesidad de focalizar en pocas y selectivas cadenas de exportación y de mercado interno y el desarrollo de servicios, equipos e infraestructura agro logística resilientes en las cadenas (amplio uso de riego y maquinaria, red de almacenamiento, por ejemplo).

¹ Fueron realizadas reuniones con los diferentes actores tanto públicos y privados vinculados al sector que incluyeron la Asociación de Ejecutivos de Empresas (APEDE); Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, Asociación y Líderes de productores (Chiriquí y Darién), consultas otros Organismos Internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo para América Latina (CAF), y todas las instituciones del sector público agropecuario Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA); Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), Instituto de Seguros Agropecuarios (ISA), Instituto de Investigación Agropecuario (IDIAP), otros ministerios e instituciones vinculados al sector agropecuario como la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), Secretaría de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Darién y Comarcas Anexas (SEPRODACAN), Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), Instituto Panameño de Cooperativas (IPACOOOP).

- e) El desarrollo de recursos humanos sobre todo en el sector público y capacitación, asistencia técnica y extensión masiva para los productores.
- f) El desarrollo de alianzas público privadas y participación activa de los distintos actores de los sectores privado y social empresarial.

3. Estrategia del IICA en Panamá

3.1 Análisis del contexto. Estado general actualizado del sector en el país.

Panamá es el segundo país de América Latina y el Caribe que registra, después de Chile, el mayor índice de competitividad al ocupar el lugar número 40 en el mundo, lo cual indica que su economía tiene un mejor y creciente nivel de productividad dando como resultado, entre otros aspectos, altos retornos en las inversiones del Estado y del sector privado².

De los factores de las economías competitivas, Panamá muestra altos niveles de eficiencia en el desempeño de sus mercados como lo son el financiero y el tecnológico. Asimismo el desempeño de la innovación y de los emprendimientos destaca con los más altos índices de la región. Aunado a lo anterior, otras condiciones básicas como el desarrollo de la infraestructura y el ambiente macroeconómico han contribuido para que el país crezca dinámicamente a una tasa promedio del 8% en los últimos 5 años. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional sitúan a Panamá en el primer lugar de dinamismo de crecimiento de su economía de este y el próximo año en América Latina y el Caribe,³ con tasas que oscilan entre el 6 y poco más del 7% para el 2014 y el 2015, respectivamente.

Frente a ello, el sector agropecuario panameño durante la última década muestra un crecimiento lento de 2.9% anual que contrasta con el dinámico crecimiento del resto de sectores de la economía nacional, así como con su potencial de respuesta a la demanda de materias primas y alimentos que ejercen tanto la industria alimentaria como una población en crecimiento, mayoritariamente urbana y con crecientes necesidades y alto poder adquisitivo. Asimismo, también contrasta con la disponibilidad de recursos públicos, presupuestos, programas y proyectos ejercidos durante todos estos años sin una respuesta aparentemente más eficaz del sector en su conjunto. Finalmente, ese comportamiento contrasta claramente con las tendencias presentadas en la mayoría del resto de países de la región centroamericana.

En el mediano y largo plazos se ha producido un débil crecimiento del sector en su conjunto pero también una clara diferenciación entre subsectores. Ha habido sectores “ganadores” y sectores “perdedores”. Claramente los granos en general han perdido dinamismo y por el contrario la ganadería en general y otros sectores específicos de hortalizas, frutas y palma aceitera se han incrementado.

No obstante este bajo y diferenciado dinamismo del sector, las contribuciones del agro en Panamá, siguen aumentando en términos absolutos y siguen siendo muy importantes. En el contexto de un gran dinamismo de crecimiento de todos los demás sectores de la economía pero con un agro que crece tímidamente, es normal que sus

² The Global Competitiveness Report 2013-2014

³ FMI, World Economic Outlook 2014

contribuciones relativas del agro al PIB, es decir en términos de porcentajes, se expresen en una reducción acelerada en pocos años⁴.

En el contexto de un desarrollo socioeconómico de Panamá muy desigual, inequitativo y con grandes asimetrías regionales, el agro y su medio rural se erigen en protagonistas de primer orden para atacar la pobreza y pobreza extrema mediante su reactivación sostenible y rentable.

Esto sería así porque es en estos sectores donde se refugian la mayoría de pobres y los más pobres del país, ya que no han participado equitativamente del beneficio del incremento de la riqueza nacional por la simple razón de que tampoco la han generado desde el agro, lo cual se refleja en el índice de Gini que para el año 2011 fue de 51.9 puntos presentando una leve mejoría pero colocando al país en una posición de distribución de riquezas similar a la de otros países de la región con tasas de crecimiento menores en su economía nacional.¹

Un sector agropecuario de Panamá renovado se tornaría más relevante y prioritario ya que sería uno de los ejes centrales en la corrección de estas asimetrías que van más allá del aporte que hace esta actividad al PIB nacional. Indudablemente que muchos subsectores del agro requieren de una reconversión productiva y una modernización tecnológica. En la medida en que esto se logre, las actividades o muchas de ellas que hoy son ineficientes, se convertirán en actividades sostenibles y rentables. La identificación y apoyo a aquellas actividades que tienen ventajas comparativas y ventajas competitivas que puedan desarrollarse cada vez más, debería ser el norte.

Cuando la importancia del agro se mira desde la perspectiva de las zonas y regiones del país, se cae en cuenta que el agro y sus actividades son sumamente importantes y determinantes para la economía de las poblaciones de muchas regiones del país. Su dinamismo en estas regiones impacta grandemente el resto de actividades económicas de estas zonas.

Asimismo, la interdependencia de las actividades del agro con el resto de actividades del país es directa y mutuamente influyentes con los sectores de salud, nutrición, agua, tecnología y en última instancia con la seguridad alimentaria de toda la población del país.

Más allá de su importancia social e impacto económico del agro, los recursos naturales como el agua, bosques y suelo, y la sostenibilidad ambiental que le son inherentes, representan factores estratégicos y que suman importancia al Agro. La enorme riqueza que representa la biomasa, la biodiversidad y en sí el conjunto de recursos naturales y del medio ambiente que posee Panamá, deben ser explotados racionalmente, conservados y enriquecidos de tal manera que puedan hacer frente al cambio climático y generar mucha más riqueza que lo que hoy en día se genera en el agro y sus actividades rurales y medio ambientales.

⁴ Según el INEC el PIB del Sector Agropecuario es de 3.7% para el 2013

3.2 Visión internacional y tendencias hemisféricas de la agricultura y la vida rural.

Los grandes desafíos del agro representan oportunidades para demostrar el potencial de la agricultura de las Américas y el buen momento por el que atraviesa:

El desafío de la productividad y la competitividad. Si bien existe una aspiración positiva sobre el papel que en el futuro desempeñará el hemisferio americano en la provisión de alimentos a nivel mundial, la realidad es que las tasas de crecimiento que miden la productividad y el rendimiento de la agricultura en el continente muestran algunos signos de estancamiento.

A falta de mayores niveles de productividad, la agricultura de la región enfrenta a su vez un problema de competitividad. Este se agrava por la dificultad de acceder a mercados cada vez más dinámicos y con competidores emergentes de otras regiones del mundo, por las condiciones que impone la integración comercial, por los cambios de estructura y articulación de las cadenas agrícolas, por las cada vez más exigentes demandas de los consumidores, por los niveles de inversión multinacionales en factores productivos como la tierra y el agua y por el surgimiento de nuevas regulaciones públicas y “normas privadas” para el comercio de productos agrícolas y agroalimentarios.

Para enfrentar el reto de aumentar los niveles de productividad y competitividad, se requiere la generación, adaptación y validación de tecnologías y el desarrollo de procesos innovadores que permitan incrementar los rendimientos y la eficiencia en el uso sostenible de los recursos naturales, en especial del agua y el suelo. También es necesario adoptar buenas prácticas; hacer un uso inteligente de las fuentes de energía; utilizar maquinaria e implementos agrícolas menos contaminantes; mejorar el manejo de poscosecha; usar nuevos insumos, incluyendo los hoy llamados bioinsumos; producir con mayor calidad; realizar cambios en la gestión organizacional y distribuir mejor los beneficios del comercio.

El desafío de la sustentabilidad y el cambio climático. El cambio climático introduce nuevos riesgos y exacerba los existentes. Entre las nuevas condiciones a las que los productores deben hacer frente, destaca la mayor incidencia de eventos climáticos catastróficos, como sequías, inundaciones, heladas, alteraciones en los regímenes de lluvias, huracanes, deslaves y nuevas plagas y enfermedades, los cuales ponen en peligro la productividad y hacen necesario el manejo integrado de riesgos, como instrumento para reducir la vulnerabilidad de las actividades agropecuarias.

Los 14 millones de pequeños productores de ALC son particularmente vulnerables a dichas consecuencias, pues disponen de menos recursos para enfrentarlos.

Ante la gran escala del cambio climático y la velocidad con que ocurre, a menudo resultan inefectivos los saberes ancestrales y las adaptaciones empíricas que generalmente emplean los productores, especialmente en sistemas ecológicos degradados. Es esencial promover la utilización de adaptaciones estratégicamente diseñadas que resulten de nuevas políticas, investigaciones, inversiones y modificaciones de largo plazo en los sistemas productivos. Para atender estos temas se

requieren dos procesos básicos en la agricultura, uno de mitigación y otro de adaptación.

El desafío de la inclusión. La pobreza continúa siendo un problema social y económico de gran magnitud. Según datos de la CEPAL, aún existen 164 millones de latinoamericanos que viven en situación de pobreza (27.9 % de la población), quienes dependen de la agricultura como principal actividad económica. Además, la gran mayoría de ellos se encuentra en los territorios rurales y en comunidades indígenas.

Transformar la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC) en una agricultura promotora del crecimiento económico y orientada hacia el bienestar rural solo será posible, si se logra que los productores y los habitantes rurales gocen de mayor inclusión a los beneficios del desarrollo, la diversificación y la agregación de valor.

La inclusión debe alcanzar a todas las poblaciones; por ello, se debe reconocer con acciones positivas el papel de las mujeres, los jóvenes y los indígenas en la agricultura y en los territorios rurales, así como fortalecer su participación en la economía y el desarrollo, mediante intervenciones que les garanticen sus derechos y su empoderamiento.

El desafío de la seguridad alimentaria y nutricional. Actualmente, unos 842 millones de personas en el mundo padecen subnutrición o hambre crónica, de las cuales aproximadamente 47 millones se encuentran en ALC. En 2050, en esta región se deberá alimentar una población cercana a los 1300 millones de habitantes. En 2009 la clase media en ALC era de 150 millones⁵.

La agricultura es una actividad clave en su faceta productiva; sin embargo, el acceso físico y económico a alimentos de calidad y su aprovechamiento dependen de múltiples factores que se encuentran más allá del sector agroalimentario.

Como señala la Declaración de Cochabamba⁶, “la seguridad alimentaria también depende de la calidad nutricional de los alimentos que se consumen y aquí la agricultura tiene un gran papel que jugar, para lo cual es crucial el impulso a la investigación y a la innovación en cultivos autóctonos, tradicionales y con potencial en la región”.

Desde el sector agrícola es posible contribuir a la reducción de la pérdida de alimentos mediante un mejor manejo de poscosecha y el fortalecimiento de las articulaciones entre los eslabones de las cadenas agroalimentarias.

El desafío de la innovación. Vivimos en la “era de la innovación”, asociada a los conceptos de cambiar, explorar, rescatar, inventar, reinventar, crear, arriesgar y

⁵ Ferreira, FHG; Messina, J; Rigolini, J; López-Calva, LF; Lugo, MA; Vakis, R. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina (en línea). Washington, DC, US, Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/MobilityFlagshipFullRptSpanish.pdf>.

⁶ Asamblea General de la OEA, Bolivia 2012: Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas, 3-5 de junio.

gestionar oportunidades. La innovación es un proceso transformador que amplía la frontera de posibilidades de una empresa, un sector productivo o un país. Las innovaciones son la fuerza que impulsa el crecimiento de los países en forma continua y una de las estrategias fundamentales para sustentar las ventajas competitivas en las sociedades modernas.

La agricultura requiere un proceso innovador de gran trascendencia que abarque la construcción de nuevos paradigmas productivos, institucionales, organizacionales y de conocimiento que permitan superar los desafíos de la competitividad, la inclusión y la sustentabilidad.

La innovación en la agricultura se desarrolla de mejor manera mediante los sistemas nacionales de innovación agroalimentarios y la articulación de estos en otras instancias regionales o hemisféricas. Fortalecer esos sistemas, promover la transferencia de tecnología bajo acuerdos y compartir conocimientos y buenas prácticas deberían ser tareas prioritarias de los gobiernos y sus sociedades.

El desafío de la gestión integrada de los recursos hídricos. Lograr una agricultura más productiva y sustentable depende, en un alto grado, de la capacidad del sector para realizar una adecuada gestión de los recursos hídricos y, de esa manera, transformar de forma más eficiente el agua en alimentos, para lo cual resulta necesario generar un nuevo tipo de sistemas agrícolas más responsables con el uso del agua.

Es urgente mejorar la productividad del agua en la agricultura, para lo cual se hace necesario desarrollar innovaciones tecnológicas, institucionales y de organización. También se requiere mejorar la recolección de datos, la operación de sistemas de información meteorológica e hidrológica en los países y su integración a nivel regional, articulándolos en y con redes internacionales que permitan la toma de decisiones oportunas a nivel local, pero con base en la experiencia colectiva.

3.3 Retos y oportunidades de la agricultura en el país. Transformaciones propuestas en los planes y estrategias de Panamá.

La institucionalidad pública y privada, el Talón de Aquiles del agro. Lo que fue un efecto producto de un lento marginamiento del agro, ahora la debilidad de la institucionalidad se ha transformado en una de las causas, quizá la más importante, de la falta de respuesta del agro a los estímulos del contexto.

La ausencia de una visión clara que permita visualizar al agro panameño del futuro es evidente. Más aún no solo no existe esta visión sino que no hay, en consecuencia, una visión compartida ni mucho menos consensuada. Por consiguiente, al no haber esta visión, no existe por tanto un “mapa de ruta” que guie a los actores por los caminos adecuados; tampoco existe sólido liderazgo que permita conducir hacia algún destino al sector y cuando lo llega a haber éste se esfuma en la temporalidad espuria del cambio recurrente de autoridades en el Sector Público Agropecuario (SPA). No hay suficiente noción del corto, mediano y largo plazos, ni su secuencia y simultaneidad, por tanto impera la urgencia del corto plazo y la atención espontánea de problemas y conflictos específicos, en lugar de atender también y – concomitantemente- las acciones estratégicas del mediano y largo plazo.

Tampoco existen políticas de Estado que permitan la continuidad sobre los caminos diseñados, ni se practica de manera efectiva e integral la planificación sectorial ya sea con un mínimo de alcance ni mucho menos una planeación estratégica. La improvisación predomina entre las instancias del SPA⁷, así como visible es la inexistencia de articulación entre instituciones del SPA ni al interior de ellas. Cada una de las unidades e instituciones transitan en paralelo no solo a nivel central sino muy claramente en los territorios. La desarticulación se da en muchos niveles tanto en sentido horizontal como en sentido vertical.

El diseño e implementación misma de las políticas, los programas, los proyectos y las acciones no corresponden ni en su individualidad ni en su conjunto con una visión común y han venido surgiendo de acuerdo a visiones parciales y necesidades específicas.

Los alcances de las políticas, los programas y los proyectos son muy limitados por diversas razones entre las cuales se mencionan las siguientes: los niveles de ejecución son en general muy bajos, especialmente en las acciones de inversión e incidencia

⁷ El Sector Público Agropecuario (SPA) es regido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el cual de conformidad con la Ley 12 del 25 de enero de 1973, se relaciona directamente con la producción agropecuaria y el desarrollo rural. Idealmente se debería apoyar en su accionar por las otras instituciones que forman el sector: el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP), Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA). Adicionalmente, el Ministro de Desarrollo Agropecuario preside órganos gubernamentales de coordinación interinstitucional que guardan relación estrecha con el sector, estas son el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).

sobre los productores. Los extensionistas y técnicos presentan limitaciones de varios tipos que van desde edades avanzadas, bajo nivel de actualización de conocimientos, desmotivación, limitaciones de transporte, dificultad para usar viáticos, etcétera, hasta inamovilidad laboral, rotación de personal, inexistencia de reemplazo generacional, entre muchas otras circunstancias y condiciones.

El efecto de todas estas y otras circunstancias se manifiesta en bajos niveles de efectividad y eficacia institucional, muy limitada cobertura de productores y regiones de los programas y bienes públicos como asistencia técnica, extensión, capacitación, investigación, innovación, sanidad e inocuidad de alimentos, información, análisis, formulación de programas, políticas, proyectos, entre otros.

Por otra parte, el sector privado y las organizaciones de productores son débiles y escasos. La ausencia de amplios y suficientes mecanismos de asociatividad y organización bajo diversos esquemas, como cooperativas, asociaciones, empresas o agrupaciones, es otro de los factores limitantes del desempeño del sector y de su vinculación a los mercados formales.

Finalmente, una debilidad que también afecta tanto a las organizaciones e instituciones del SPA como del sector privado es la limitación en los relevos generacionales y los niveles educativos de los productores.

La atomización del agro y la falta de asociatividad. Panamá destina aproximadamente 2.6 millones de hectáreas para la producción agrícola y pecuaria, las cuales son aprovechadas por los 245,105 productores que están registrados según el INEC. Éstos a su vez se dividen en productores de subsistencia, quienes tienen menos de 0.5 hectáreas (has) representando el 43% del total, es decir unos 105 mil pequeñísimos productores de agricultura familiar de subsistencia. Además se cuenta con los propiamente productores muy pequeños que tienen entre 0.5 y 2 has y que representan un 17% del total (unos 41 mil productores); en este y el anterior estamento se ubican la mayor parte de la agricultura familiar de subsistencia. También se cuenta con los pequeños productores entre 2 y 10 has, representan el 22% del total (unos 54 mil), en este estamento se localiza la mayor parte de la agricultura familiar comercial, es decir total o parcialmente vinculada a los mercados. Los medianos productores entre 10 y 50 has representan el 13% (unos 33 mil productores); y finalmente, los productores grandes que tienen más de 50 has y representan tan sólo el 4% del total de productores (unos 11 mil).

La existencia predominante de numerosas y muy pequeñas parcelas dispersas en el territorio rural, se constituye en una barrera muy difícil de superar e impide o dificulta grandemente el acceso a programas, proyectos, asistencia técnica, capacitación, extensión, crédito y financiamiento, pero también a la realización de economías de escala y cumplimiento de volúmenes, calendarios y estándares de calidad de los productos demandados por los consumidores, los servicios y las industrias.

Estas limitaciones de carácter estructural no se restringen a estos aspectos señalados, sino que también impactan en altos costos de producción, altos costos de transacción, escasas posibilidades de introducir permanentes procesos de innovación y

gerenciamiento, así como dificulta la emisión y recepción de señales de mercado (precios, calidades, demandas, entre otras).

La infraestructura productiva y comercial insuficiente. El Agro de Panamá y sus distintas regiones son muy diferentes entre sí. Sin embargo, existen carencias más o menos generales que comparten la mayoría de ellas. Los temas de falta de infraestructura de caminos, almacenamiento, manejo pos cosecha y comercialización interna se transforman en verdaderos cuellos de botella y no es casual que este sea uno de los temas privilegiados en las demandas de los pequeños productores.

El tema de caminos productivos afecta a muchas de las regiones del país para poder sacar las cosechas a tiempo y a costos bajos, así como para adquirir barato los bienes y servicios. El tema de riego es muy limitado e inversiones en grandes obras han mostrado un sinnúmero de problemas como el caso de Tonosí. A pesar de las grandes inversiones, como los centros pos cosecha, de todavía muy limitado servicio, el tema de almacenamiento sigue siendo una preocupación importante para la mayoría de los productores.

Las condiciones deficitarias de la infraestructura productiva y comercial en la que operan la mayoría de los productores y su inserción parcial o deficitaria con los mercados, no solo representa altos costos de transacción y costos elevados en la producción y comercialización, sino también representa altos costos y dificultades para las instituciones del gobierno proporcionar servicios y bienes públicos (asistencia técnica, extensión, sanidad e inocuidad, entre otros).

La agroexportación inconclusa. No obstante los esfuerzos agroexportadores de la última década, la tendencia es reducir sus montos y su participación en el total de exportaciones. Es necesario reconocer que si bien el sector aporta la mayor parte de las exportaciones totales del país (excluidas las reexportaciones de Zona Libre y de Servicios), estas han bajado de los poco más de 1 000 millones en 2006 a los 843.9 millones en 2013. Esto fue ocasionado principalmente por la baja en las exportaciones agropecuarias que pasaron de 420 a 239.7 millones de dólares. Esto hizo que el sector bajara de aportar el 84% en 2006 al 62% en 2013. A esta baja contribuyó también el sector pesca que de generar 373 millones de dólares bajó a 152 millones en el mismo período.

Por su parte, el sector agroindustrial incrementó su participación desde los 64 millones a los 153 millones representando una interesante tendencia de agregación de valor y transformación de la materia prima.

El apoyo a la exportación de las cucurbitáceas y otros frutales se vio coronado con un incremento importante que llegó a su cúspide en el 2008 pero que a partir de ahí hasta la fecha se han desplomado debido a diversos factores asociados tanto a la crisis internacional y retracción de esos mercados y a la menor competitividad de los productos que a pesar de tener muy buena calidad, se cotizan a precios no competitivos respecto a otros países con productos similares. Esta caída también se

debió a la débil capacidad de gerenciamiento por parte de los productores y cooperativas agropecuarias. Cabe señalar que la participación de agentes productores en el agro de estos productos como la sandía, la piña y el melón, por su parte, son muy pocos y estos efectos del mercado internacional se concentran rápidamente en este pequeño grupo de productores.

La respuesta rígida del agro. En los últimos 12 años el agro panameño reduce de manera muy acelerada sus contribuciones relativas, casi a la mitad, como ningún otro país de la región, solo comparable con Costa Rica (aunque esta incluso lo hace en menor proporción (-33%). En efecto el agro panameño en los últimos 12 años redujo su participación al PIB en 48.6% al pasar del 7.2% en el año 2000 al 3.7% en el 2012.

El entorno en el que se ha desenvuelto el agro de Panamá en los últimos 12 años es de alto dinamismo de la economía en general y el incremento de la demanda y diversificación de alimentos y materias primas provenientes de la industria y de una población en crecimiento con alta demanda efectiva y poder adquisitivo. El entorno también se destaca por la apertura comercial del comercio internacional y la firma de 13 tratados de libre comercio y acuerdos y promoción comerciales. Por otra parte, el sector sí ha contado con la asignación de recursos financieros, presupuestos, incentivos, personal, programas y proyectos públicos con montos significativos durante los últimos 10 o 12 años. Frente a ello, el resultado del desempeño del agro es muy limitado, con lento crecimiento y una balanza comercial deficitaria en general y con los países firmantes de acuerdos y tratados de libre comercio en particular, que en el año 2012 exportaron a Panamá 281 millones de dólares y Panamá sólo exportó 68 millones de dólares.

La ganaderización del agro y las oleaginosas. Uno de los cambios relevantes ha sido la predominancia de la ganadería y las oleaginosas (palma aceitera) por sobre los cereales y granos y con ello la reconversión de áreas de producción a favor de la “ganaderización” y “palmerización” del agro. El Censo agropecuario del 2011, reveló que se registraron 4 691 nuevas explotaciones ganaderas, lo que representa un incremento del 12% en comparación con las existentes en 1991. De las regiones sobresalientes donde se registran estas nuevas explotaciones están, entre otras, la región de Chiriquí y especialmente la región del Darién. Respecto a la palma de aceite su superficie se ha incrementado muy dinámicamente, especialmente en la provincia de Chiriquí y en la región del Darién. Se calcula una superficie cercana ya a las 20 mil hectáreas.

Contrastantemente, el sub-sector pecuario que aunque débil tiene un mayor nivel de asociatividad y logra satisfacer la creciente demanda local de carnes (bovino, avícola y porcino), aumentando, entre otras cosas, las explotaciones ganaderas en un 12% y el aumento del número de reses, por ejemplo, en 19%. Los dos grupos ganaderos tratan de aumentar su competitividad del sector de carne bovina y de leche que también ha tenido, este último, importantes avances en los últimos años al pasar de 150 millones de litros en 1994 a 195 millones en el 2010.

Una apuesta por los rendimientos en granos que no alcanza. Un hecho de la mayor trascendencia es que Panamá optó por una fuerte reducción de casi 50 mil hectáreas, una cuarta parte, del total del área sembrada de cereales y granos, pero compensándola con un incremento importante de los rendimientos físicos de poco más del 30%, incrementando rendimientos promedios de 1 695 kilos/ha. a 2 214 kilos/ha.

Las innovaciones implicadas en el incremento de rendimientos de los granos y cereales han resultado insuficientes frente a la necesidad de incrementar la producción y los rendimientos con mayores ritmos y en niveles elevados y sostenidos en el tiempo, lo que ha limitado la productividad de los pequeños y medianos productores, especialmente de arroz, maíz y frijol. En estos rubros los usos de nuevas variedad de semillas y la implementación de buenas prácticas agrícolas, existen como esfuerzos aislados y no son el común denominador entre la mayoría de los productores.

La productividad del trabajo: una variable ausente. Paralelamente a estas tendencias de los rendimientos físicos, la productividad medida bajo otros parámetros, como el valor agregado por trabajador en el agro, tampoco registra un buen desempeño. Siendo la productividad del trabajo una medida crucial del desempeño del agro se observa que Panamá es el único país, junto con Belice, que no solo no incrementa la productividad sino que la retrocede ligeramente. Esto contrasta con países que la incrementan significativamente como Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y sobre todo República Dominicana que la eleva en 60%.

Corolario de todo lo anterior, el agro panameño se encuentra en una acelerada pérdida de competitividad y sobre todo una reducción sensible en los niveles de rentabilidad de una buena parte de las actividades del agro que requieren desde el punto de vista del mediano y largo plazo ser reconvertidas y modernizadas, pero en muchas de ellas ajustados sus procesos de eficiencia y manejo agronómico que pueden generar resultados en el corto plazo y con menores requerimientos de recursos.

Muchas han sido las demandas de cooperación que se han recogido en el diálogo con los actores. A continuación se señalan las que han podido o se prevé serán atendidas total o parcialmente con los diversos instrumentos de cooperación del Instituto.

Una decena de iniciativas sobre distintos tópicos del agro se han desarrollado para atender con recursos externos otras demandas y/o complementar las que están siendo y serán atendidas con los 3 instrumentos de cooperación del Instituto.

3.4 Necesidades/Solicitudes de Cooperación Técnica

Demanda de Cooperación Técnica	Objetivo del PMP vinculado	Proyecto Insignia Relacionado	FONcT	Recursos Externos	ARR	Contribución IICA
Fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias	Objetivo Estratégico 1: Mejorar la productividad y competitividad del sector agrícola	Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico		Diseño de Mapa de Ruta para la reactivación de las cadenas en la Provincia de Chiriquí CAF y en gestión MICI	Innovación tecnológica en cadenas agroproductivas	D
Apoyo para modernización y ampliación de los sistemas de riego y recursos hídricos	Objetivo Estratégico3: Mejorar la capacidad de la agricultura para mitigar y adaptarse al cambio climático y utilizar mejor los recursos naturales	Resiliencia y Gestión Integral del Riesgo			Apoyo al gobierno en el diseño de lineamientos de política y reglamentación	F
Contribución para el aumento de la competitividad de la producción panameña utilizando como base mejorar la productividad, mediante un sistema de extensión fortalecido y la vinculación de los productores a los	Objetivo Estratégico 1: Mejorar la productividad y competitividad del sector agrícola		Fortalecimiento de Capacidades Agroempresariales y Asociativas de organizaciones de pequeños productores (OPP's) para lograr su vinculación a los mercados locales	Propuestas al INA, INADEH, MIDA, Banco Mundial y MICI (en gestión)	Apoyo a las instituciones en materia de extensión	B

mercados.			utilizando el modelo de agronegocios de Comercio Justo (CJ)			
Apoyo para superar las carencias técnicas, formular y/o actualizar planes y estrategias de vigilancia de medicamentos, concientizar a los sectores productivos sobre la importancia y las consecuencias del mal uso de medicamentos veterinarios	Objetivo Estratégico 1: Mejorar la productividad y competitividad del sector agrícola		Fortalecimiento de los sistemas oficiales de Vigilancia de Medicamentos Veterinarios y promoción de uso responsable de los medicamentos en la producción pecuaria en Centroamérica			C
Fortalecimiento de la capacidad institucional y de diseño de políticas públicas a favor de la agricultura	Objetivo Estratégico 1: Mejorar la productividad y competitividad del sector agrícola	Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico		Diseño de Mapa de Ruta para la reactivación de las cadenas en la Provincia de Chiriquí CAF y en gestión MICI	Apoyo al Gobierno de Panamá en el diseño de políticas de Estado para el sector	A

					agropecuario y su adecuación institucional	
Promoción de acciones para el incremento de la oferta de alimentos mediante el uso de tecnologías apropiadas a su sistema de producción	Objetivo Estratégico 4: Mejorar la contribución de la agricultura a la Seguridad Alimentaria			Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola (PRIICA)		B
Fortalecimiento institucional en Desarrollo Rural Territorial en Panamá para colaborar con la reducción de la pobreza, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales.	Objetivo Estratégico 2: Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo de los territorios y al bienestar rural			Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)		E

3.5 Instrumentos de Acción de la EIPP

Para atender las necesidades y ofertas del país serán utilizados los siguientes instrumentos de cooperación del PMP 2014-2018.

Los “proyectos insignia”, que serán la columna vertebral para proveer la cooperación técnica dirigida a lograr todas o algunas de las once contribuciones institucionales propuestas para el periodo 2014-2018 relacionadas con la competitividad, la sustentabilidad y la inclusión;

Los “proyectos financiados con recursos externos”, que serán instrumentos financiados con fondos externos y diseñados o implementados para complementar y ampliar la acción del IICA según el PMP

Acciones de respuesta rápida (ARR), orientadas a atender solicitudes específicas y oportunidades surgidas en el país o conjunto de países ante cambios políticos, sociales y económicos o ante emergencias ambientales u otros asuntos emergentes

Fondo de Cooperación Técnica” (FonCT), que será el mecanismo del IICA para financiar iniciativas de preinversión, formular proyectos orientados a la obtención de recursos externos e incrementar movilización de nuevos recursos financieros complementarios al Fondo Regular.

Proyectos en los que la oficina estará vinculado para atender la demanda del país:

Proyectos insignia:

- **Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico**

Resultado esperado:

Fortalecidas las capacidades de actores públicos y privados para la gestión de las cadenas de café y cacao con enfoque en competitividad, inclusión y sustentabilidad.
Fortalecidas las capacidades de gestión empresarial y asociativa de productores y otros actores de las cadenas, que valoricen la inclusión, la gestión innovadora de negocios, y la gestión responsable de los recursos naturales y el ambiente.
Instituciones públicas y privadas mejoran sus capacidades para la gestión de procesos de innovación orientados a incrementar de forma sustentable la productividad de las cadenas agrícolas.
Las instituciones públicas y privadas han fortalecido sus capacidades para implementar modelos, mecanismos e instrumentos innovadores que contribuyen a la modernización de sistemas de comercialización agrícola.
Las instituciones públicas y privadas fortalecen sus capacidades técnicas de apoyo a los actores de la cadena para un mejor acceso y una mayor vinculación a los mercados

- **Resiliencia y gestión integral de riesgos ambientales para la producción agropecuaria**

Resultado esperado:

Panamá cuenta con información, metodologías y herramientas para el manejo sostenible de suelo y para mejorar la eficiencia de uso de agua para la producción agrícola
Fortalecidas las capacidades de instituciones relevantes en el sector público y privado de Panamá para implementar buenas prácticas de manejo del suelo y uso eficiente de agua para una agricultura resiliente al cambio climático.
Fortalecida la institucionalidad de los países miembros para implementar políticas, y/o estrategias para el manejo sostenible del suelo y uso eficiente del agua para el desarrollo una agricultura resiliente frente cambio climático.

Proyectos financiado por el FonCT

- **Vinculación de organizaciones de pequeños productores a los mercados locales utilizando el enfoque de comercio justo**

Resultados esperados:

Organizaciones de productores no certificadas interesadas en alcanzar una certificación para comercializar bajo condiciones de comercio justo (OPNoCe), a partir del dieciocho mes han mejorado sus capacidades agro empresariales y asociativas y orientan de manera competitiva parte de su producción a los mercados locales.

Instituciones públicas, organizaciones privadas, la prensa, la academia y empresarios y consumidores conocen mejor los beneficios del comercio justo y se crean, a partir del veinteavo mes, condiciones para incrementar el consumo nacional de los rubros producidos bajo este modelo y se multiplica la cantidad de organizaciones y empresarios interesados en adoptarlo.

- **Fortalecimiento de sistemas de vigilancia de medicamentos veterinarios**

Resultados esperados:

Los servicios oficiales de Panamá cuenta con un diagnóstico del sistema de vigilancia de medicamentos Veterinarios, a partir del cual han mejorado sus planes de trabajo sobre el tema, a partir del primer año del proyecto.

Actores de cadenas pecuarias, han mejorado su conocimiento de la reglamentación nacional, regional y normas internacionales para hacer un uso responsable de los medicamentos veterinarios

Actores de la producción pecuaria conocen sobre Buenas Prácticas de Uso de Medicamentos Veterinarios y los riesgos del uso inadecuado de estos productos.

Acciones de Respuesta Rápida (ARR)

- **Modernización de Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**

Resultado esperado:

Panamá cuenta con un Conjunto de Políticas Públicas y una propuesta para realizar cambios y contar con la Institucionalidad adecuada para el desarrollo y transformación del sector agropecuario y rural que promueva la equidad y la eficiencia, que aporte a la economía y al desarrollo del país, con una visión clara que toma en cuenta su potencial y que está delimitada por la ruta a seguir para su logro en un documento que refleja el resultado del proceso participativo con los beneficiarios y actores del sector.

Apoyado el sector agropecuario con una propuesta para fortalecer el sistema de capacitación y educación para la agricultura panameña, factible de ejecutar, que brinda los elementos requeridos para dotar al sector del recurso humano preparado para enfrentar los retos actuales y la transferencia de metodología actualizada de Escuela de Campos a agentes multiplicadores del conocimiento.

Proyectos financiados con recursos externos

- **Programa Regional de Investigación e Innovación de Cadenas de Valor Agrícola (PRIICA)**

Resultado esperado:

Consortios de innovación creados, nuevas tecnologías y prácticas generadas
Innovaciones difundidas a través de la región mediante validación de tecnologías a nivel del pequeño agricultor
Estrategia regional para investigación e innovación formulada para el desarrollo de tecnologías orientadas a pequeños productores

- **Estrategia centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)**

Resultado esperado:

Instituciones relevantes del DRT cuentan con las capacidades necesarias para poner en práctica procesos de desarrollo rural territorial.
Instituciones públicas y privadas relacionadas con la ECADERT cuentan con una institucionalidad que permite llevar a cabo las acciones propuestas en la Estrategia.

3.6 **Seguimiento, monitoreo y evaluación de la EIP** (Párrafo con redacción sugerida pendiente de envío de la Sede)

- 4 **Rendición de cuentas** (párrafo único, compromiso institucional pendiente de envío de la Sede)

SIGLAS

APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas
ARR	Acción de Respuesta Rápida
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAF	Banco de Desarrollo para América Latina
CAMCHI	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Chiriquí
CEFE's	Competencias Económicas de Formación de Emprendedores
CJ	Comercio Justo
DRT	Desarrollo Rural Territorial
ECA's	Escuelas Agrícolas de Campos
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EIP	Estrategia IICA País
FONcT	Fondo de Cooperación Técnica
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria
INA	Instituto Nacional de Agricultura
IPACOOOP	Instituto Panameño de Cooperativas
ISA	Instituto de Seguros Agropecuarios
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
OPNoCe	Organizaciones de Productores no Certificadas interesadas
PEI	Planes Estratégicos de Innovación
PI	Proyecto Insignia
PMP	Plan de Mediano Plazo
PRExt	Proyectos con Recursos Externos
PRIIICA	Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola
SAIA	Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEPRODACAN	Secretaría de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Darién y Comarcas Anexas
SUGI	Sistema Único de Gestión Institucional

Fuente Documento de Nota de Políticas del BID "El Agro panameño y las principales opciones de Política"