

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Formulación y apoyo al arranque del Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente
▪ Número de CT:	PN-T1268
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Le Pommellec, Marion (CSD/RND) Líder del Equipo; Salazar, Lina Piedad (CSD/RND) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Grigera, Ana Ines (SCL/GDI); Lopez Luzcando, Mariesther (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Reisinger, Ute (VPS/ESG); Samayoa, Jorge Omar (CSD/CCS); Schneider Talavera, Christian (IFD/CMF); Solis Ahumada, Galileo Humberto (IFD/CTI); Valle Porrua, Yolanda (CSD/RND); Vasquez Rossi, Maria Ines (IFD/ICS); Avilan Hernandez, Nicolas; Orillac Martinelli, Nicole Eugenia
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1166 – Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	13 Oct 2020
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad(SUS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Diciembre 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/RND-
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No. El sector Agro no está incluido en la EBP 2015-2019. Sin embargo, en el marco de la preparación de la EBP 2020-2024, ha sido identificado como un sector prioritario para abordar los retos de desarrollo del país.
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El Gobierno de Panamá (GdP) solicitó el apoyo del Banco para acompañar la recuperación y transformación sostenible del sector agropecuario en el contexto post-COVID-19, a través de un Préstamo de Inversión Específico (ESP) actualmente en etapa de preparación.

- 2.2 La crisis de la COVID-19 ha contribuido a recordar que a pesar de su baja contribución relativa al PIB (2,3% en 2019, según INEC), el sector agropecuario tiene una gran importancia en Panamá. En efecto, la producción agrícola es la fuente de sustento para más de 200.000 familias con sistemas productivos de pequeña escala - menos de 10Ha (INEC, 2011). Antes de la crisis de la COVID-19, la agricultura ocupaba el 14,2% de la población económicamente activa - PEA (INEC, 2017) y era la principal ocupación y fuente de ingresos del 40% de la población del país que vive en áreas rurales. La pandemia de COVID-19 ha también puesto de manifiesto que el sector tiene un papel clave en materia de seguridad alimentaria de la población panameña. A nivel micro (hogares), el sector agrícola genera alimentos (auto-consumo parcial) e ingresos para, por lo menos, 1.000.000 personas (INEC, 2011); y a nivel macro, la producción nacional logra suplir el 66% de la demanda de arroz y el 80% de la demanda de frutas y vegetales. Pero esta renovada notoriedad del agro también arroja luz sobre sus debilidades. En particular, existe una alta coincidencia territorial entre el peso del sector en la ocupación laboral y la tasa de pobreza. Causas inmediatas de esta situación incluyen, entre otras, brechas de productividad, agravadas por fuertes limitantes actuales y riesgos futuros asociados a la baja sostenibilidad ambiental y limitada resiliencia climática del agro; y difícil acceso de los productores familiares a mercados, que se caracteriza por altas pérdidas postcosecha, baja agregación de valor y baja captura de valor. Los retos de acceso a mercados se agravaron con la crisis de la COVID-19: varios canales habituales de distribución fueron afectados (por ejemplo cierre de restaurantes y hoteles); y el patrón de consumo, en cantidad y calidad de alimentos, cambió por la falta de recursos económicos de los consumidores, producto de la agudización de la tasa de desempleo. Lo anterior conlleva a una doble conclusión: la importancia de apoyar al sector; y la urgencia de abordar con enfoques innovadores los problemas del sector, que las soluciones convencionales no han logrado solventar.
- 2.3 El objetivo general del Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente (PN-L1166) será mejorar los ingresos agrícolas y la seguridad alimentaria de pequeños agricultores familiares y sus familias, en diferentes cuencas hidrográficas del país, y con metas pro-género y pro-diversidad. Los objetivos específicos serán aumentar la rentabilidad de las fincas, su sostenibilidad ambiental y su resiliencia a shocks diversos, mediante los siguientes resultados: (i) aumento de la productividad agropecuaria; (ii) restauración de la base productiva del agro (suelo, agua, biodiversidad funcional, cobertura arbórea); (iii) diversificación productiva; y (iv) mejor acceso de los productores a mercados. Para lograr estos resultados, se financiará bienes y servicios estructurados en dos componentes:
- 2.4 **Componente I. Innovación Productiva Sostenible.** Fomentará la adopción de prácticas de producción innovadoras que sean a la vez productivas, ambientalmente sostenibles y resilientes, financiando: (i) bonos de innovación dirigidos a acompañar a agricultores familiares interesados en probar prácticas agroecológicas en su finca; (ii) proyectos de investigación-acción participativa, dirigidos a generar, con los productores, soluciones a problemas frente a los cuales aún no se conozca prácticas/tecnologías con efectividad comprobada; (iii) gestión del conocimiento, en particular sistematización del conocimiento existente y su disseminación masiva, con enfoque especial en métodos de difusión horizontal y uso de tecnologías digitales; y (iv) fortalecimiento institucional del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP).

- 2.5 **Componente II. Innovaciones de Mercado Incluyentes y Sostenibles.** Fomentará la implementación de modelos de mercado innovadores que permitan a los productores disminuir sus pérdidas postcosecha, agregar valor a sus productos, y/o incrementar la captura de valor de sus productos. Financiará: (i) apoyo técnico y/o financiero no reembolsable otorgados mediante procesos de convocatorias a grupos de productores para la formalización o fortalecimiento de su asociación empresarial y la creación o modernización de negocios dirigidos a mejorar el almacenamiento, procesamiento y/o comercialización de los productos, y que cumplan con criterios de inclusión, diversidad y sostenibilidad ambiental; (ii) inteligencia de mercado; y (iii) gestión del conocimiento, con enfoque especial en el uso de tecnologías digitales.
- 2.6 Co-beneficios esperados incluyen: (i) la fijación de carbono en suelos y árboles y la reducción de emisiones de GEI asociadas al uso de insumos elaborados con base en energía fósil, resultado de la implementación de prácticas agroecológicas; y (ii) la generación de empleos, resultado de la creación de negocios rurales.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El propósito de la presente Cooperación Técnica (CT) es, por un lado, apoyar la conceptualización y el diseño de la operación PN-L1166 “Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente”, a través de la elaboración de los insumos técnicos y operativos requeridos para la preparación de la misma; por otro lado, agilizar el arranque del futuro préstamo con: (i) asistencia técnica especializada, para abordar oportunamente los retos de ejecución que, con base en la experiencia del Banco en Panamá, el futuro préstamo podría enfrentar (limitadas capacidades en planificación; bajo conocimiento de las políticas fiduciarias, procedimientos operativos y herramientas de gestión del Banco y lenta curva de aprendizaje en la adecuada implementación de los mismos), tomando adicionalmente en cuenta que las instituciones del sector no tienen experiencia de colaboración con el Banco. Este apoyo permitirá también anticipar tareas (como preparación de pliegos) para un arranque ágil; y (ii) capacitación de personal del IDIAP en los conceptos y métodos innovadores a ser aplicados en el marco del programa, para que tengan las capacidades técnicas requeridas para iniciar la implementación del Componente I inmediatamente después de la elegibilidad del préstamo.
- 3.2 Los beneficiarios de la CT serán las 2 instituciones que serán Agencias co-Ejecutoras de la operación PN-L1166: (i) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), ente rector del sector agropecuario en Panamá; y (ii) el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), entidad autónoma adscrita al MIDA, cuya función principal es generar, adaptar, validar y difundir conocimientos y tecnologías agropecuarias, y acaba de pasar por una reforma legal modernizadora.
- 3.3 La futura Operación, y por lo tanto la presente CT, son consistentes con la Estrategia Institucional 2020-2023 (GN-2933-5) y se espera que contribuyan al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 a través de los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión social e igualdad, dado que los beneficiarios serán pequeños agricultores familiares en situación de inseguridad económica y alimentaria; y (ii) Productividad e innovación, al fomentar la innovación productiva y de mercado e incluir un resultado de “aumento de productividad”. Se alinea con los temas transversales de: (i) Igualdad de género y diversidad, por incluir metas pro-género y pro-pueblos indígenas; (ii) Cambio climático y sostenibilidad ambiental, al

fomentar modelos de producción agroecológica, reconocidos por sus beneficios ambientales, su capacidad de fijar carbono, y ser más resilientes a shocks de clima; y (iii) Capacidad institucional y estado de derecho, al apoyar el fortalecimiento del IDIAP y del MIDA. El Agro ha sido identificado como un sector prioritario para abordar los retos de desarrollo del país, razón por la cual la operación PN-L1166 ha sido incluida en el CPD 2021. Tanto la PN-L1166 como la presente CT se alinean con las conclusiones del *Country Development Challenges* elaborado en el marco de la preparación de la EBP 2020-2024, respecto a los retos de: (i) Desigualdad social y territorial; (ii) Seguridad hídrica/Cambio climático; (iii) Productividad/Competitividad; y (iv) Institucionalidad. También son consistentes con los Marcos Sectoriales de: (i) Agricultura (GN-2709-10), en sus líneas de acción “Fomentar inversiones que contribuyan a incrementar la productividad de la Agricultura, en consonancia con un manejo sostenible de los recursos naturales”, “Fomentar una Agricultura sostenible, que reduzca y compense su impacto en el medio ambiente” y “Desarrollar e implementar instrumentos que aumenten de manera sostenible los ingresos de los pequeños productores agrícolas”; (ii) Seguridad Alimentaria (GN-2825-8), en sus dimensiones de éxito “Garantizar la disponibilidad de alimentos incrementando la producción agrícola a través de mayor productividad y sin poner presión en los recursos naturales, facilitando el comercio y mejorando la infraestructura rural”; “Aumentar el acceso a los alimentos de la población más vulnerable de ALC, a través de la generación de ingresos que conduzcan a mayor consumo”, y “Reducir la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios al cambio climático y los desastres naturales”; y (iii) de Medio Ambiente y Biodiversidad (GN-2827-3), en su dimensión de éxito “Se avanza hacia una gestión sostenible del capital natural y se amplía su contribución al crecimiento económico”; y de Cambio Climático (GN-2835-3), en su dimensión de éxito “Los países avanzan en la inclusión de consideraciones climáticas en los sectores”. Asimismo, contribuirán al objetivo “Fomentar las oportunidades para los actores del sector agropecuario de LAC de mejorar la transición hacia agricultura sostenible y participación en mercados alimentarios regionales y globales” del Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad Financiado con Capital Ordinario (SUS) (GN-2819-1), mediante el resultado “Productos de conocimiento, datos e insumos operativos generados”.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

4.1 Esta CT tendrá dos componentes:

4.2 **Componente I. Apoyo al Gobierno de Panamá en el diseño de la operación PN-L1166 (US\$230.000).** Este componente financiará: (i) diagnóstico de necesidad de fortalecimiento institucional del IDIAP; (ii) uso de TICs en la gestión de información y conocimiento para y por los agricultores familiares y las organizaciones de productores; (iii) identificación de paquetes agroecológicos (aspectos técnicos, ambientales y económicos); (iv) definición de incentivos óptimos (montos y modalidades) mediante economía de comportamiento; (v) diseño del Componente II del Proyecto (Diagnóstico de problemática de comercialización, incluido pérdidas post-cosecha, mecanismos de formación de precios y de agregación & captura de valor, acceso a información de precios y mercados nacionales e internacionales, rol y barreras al desarrollo de la asociatividad empresarial; diagnóstico de necesidad de fortalecimiento institucional; propuesta

técnico-económica); (vi) el análisis económico ex-ante; (vii) la evaluación ambiental y social y el plan de gestión ambiental y social, incluyendo análisis de desigualdad de género y problemática de la juventud en el sector agro; (viii) el plan de monitoreo y de evaluación de impacto; (ix) el análisis de capacidad institucional para la ejecución del Proyecto (aplicación de la Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional – PACI), el plan de fortalecimiento asociado, y el diseño del esquema de ejecución; y (x) la elaboración de las herramientas de gestión operativa (reglamento operativo del proyecto (ROP), incluyendo el manual de gestión de los apoyos técnicos y financieros no reembolsables individuales y grupales; el plan de ejecución plurianual (PEP) y plan de operación anual (POA) para el primer año; el presupuesto por producto; el plan de adquisición (PA) para los primeros 18 meses).

- 4.3 El resultado directo esperado es disponer, en los plazos establecidos, de un Documento de Desarrollo de la Operación PN-L1166 y sus anexos elaborados conforme los más altos estándares establecidos por el Banco.
- 4.4 **Componente II. Apoyo al Gobierno de Panamá en el arranque de la operación PN-L1166 (US\$70.000).** Este componente financiará: (i) asistencia técnica para apoyar a los futuros co-ejecutores del préstamo en cumplimiento de las condiciones contractuales previas al primer desembolso; planificación en seguimiento operativo; e implementación de las políticas fiduciarias del Banco; (ii) capacitación de un grupo de investigadores y técnicos del IDIAP (curso profesional de 6 meses) en conceptos y métodos innovadores (agroecología e investigación-acción participativa).
- 4.5 El resultado directo esperado es que la operación PN-L1166 pueda arrancar de manera muy ágil inmediatamente después de su vigencia legal.
- 4.6 El costo total de la CT es de US\$300.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad Financiado con Capital Ordinario (SUS).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad	Descripción	BID (SUS)	Contrapartida local	Financiamiento total
Componente I. Apoyo al diseño de la Operación PN-L1166	Consultorías para el diseño de la operación y talleres de presentación de resultados	230.000	-	230.000
Componente II. Apoyo al arranque ágil del préstamo	Consultorías de apoyo a los Organismos Ejecutores en áreas operativas, fiduciarias y técnicas	70.000	-	70.000
TOTAL		300.000	-	300.000

- 4.7 El Banco hará la selección, contratación y los pagos de todas las consultorías, por lo tanto, no habrá auditoría.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La agencia ejecutora de la CT será el BID, a través de la división CSD/RND, a solicitud del beneficiario y por las siguientes razones: (i) aprovechar la experiencia y las lecciones aprendidas del BID en la preparación, supervisión y evaluación de operaciones de inversión similares (por ejemplo: BO-L1096, HA-L1107, DR-L1134, HO-L1179, HO-L1200, HO-L1211, ES-L1135, UR-L1147); (ii) minimizar el riesgo que los productos de la CT no cumplan con los estándares de calidad que exigen los comités del Banco de revisión de propuestas de préstamos, considerando que las instituciones beneficiarias (MIDA e IDIAP) no tienen experiencia de diseño ni ejecución de operaciones financiadas por el Banco; y (iii) restricciones procedimentales: por la ausencia de asignación presupuestaria 2021 para esta CT y por el tiempo requerido para la creación de un centro gestor, la ejecución de la CT se retrasaría hasta el 2022 e impedirá el logro de sus objetivos, los cuales incluyen la presentación de la operación PN-L1166 al Directorio del Banco en junio del 2021.
- 5.2 El UDR de la cooperación estará en la Representación del Banco en Panamá. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Para realizar la capacitación de personal del IDIAP en agroecología y métodos de investigación-participativa, se propone proceder con la selección directa de la fundación colombiana CIPAV (<http://www.cipav.org.co>), por las siguientes razones: (i) CIPAV es uno de los centros de investigación y de formación en investigación participativa y en agroecología más antiguos y reconocidos en la región LAC; (ii) las tecnologías desarrolladas por CIPAV y transferidas en Panamá en los años 2000 se han convertido en la referencia técnica para sistemas agropecuarios sostenibles en el país; (iii) el IDIAP inició hace algunos años una colaboración satisfactoria con CIPAV para capacitar a sus técnicos en temas de agroecología y métodos innovadores de investigación participativa, y desea mantener y ampliar esta colaboración. La GN-2765-4, en su inciso 4.1, y la OP-1155-4, en su inciso 2.9, establecen además que la selección directa se justifica para asignaciones de monto menor a US\$100.000.
- 5.3 El Banco ejecutará la CT en estrecha coordinación con el IDIAP y el MIDA, mediante comunicación continua, reuniones periódicas de trabajo, revisión y acuerdo mutuo de los términos de referencia para la contratación de los estudios, y la supervisión conjunta de las actividades, informes y productos de los consultores.
- 5.4 El monitoreo de la CT se realizará por el Banco en coordinación con el IDIAP y el MIDA, y se basará en la comparación entre las adquisiciones previstas y las adquisiciones efectivamente realizadas; y los productos previstos en el plan de trabajo de cada consultor y los productos efectivamente entregados.
- 5.5 La CT no cubrirá los costos de ejecución (procesos fiduciarios, supervisión técnica, monitoreo general) de la misma. Estos costos serán asumidos por el presupuesto administrativo del personal del Banco que es parte del equipo de proyecto

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo asociado a la ejecución de esta CT reside en posibles demoras en la identificación de consultores con el perfil requerido para realizar algunos estudios en las temáticas más innovadoras. Para mitigar este riesgo, el Banco ya ha empezado a armar una base de datos de consultores mediante redes de profesionales.
- 6.2 Cabe resaltar que en el contexto de la crisis de la COVID-19, el Banco, las instituciones de Gobierno, así como la comunidad de consultores, han desarrollado desde marzo 2020 nuevas habilidades y maneras de trabajar para abordar los retos del teletrabajo impuesto por las condiciones sanitarias. La experiencia ha demostrado que una gran mayoría de tareas que, anteriormente, se consideraban factibles únicamente de manera presencial, se pueden realizar sin problema de manera virtual, incluido encuestas a productores. De hecho, durante el año 2020, RND/CPN ha logrado avances sustanciales en materia de generación de conocimiento y apoyo operativo a la implementación de operaciones, demostrando que el contexto actual no representa un riesgo sustancial que pudiera negativamente impactar la ejecución de la presente CT.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 N/A.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 La TC está clasificada como Categoría B porque está apoyando la preparación de una operación de Categoría B que tendrá impactos socioambientales moderados. La TC financiará los estudios técnicos y socioambientales para el Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1268](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1268](#)

[Términos de Referencia - PN-T1268](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1268](#)