

Abstracto de Cooperación Técnica (CT)

I. Información básica del proyecto

▪ País/Región:	Panamá
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al fortalecimiento técnico y a la implementación de la Agenda Logística Nacional
▪ Número de CT:	PN-T1140
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Manuel Leño (TSP/CPN), Jefe de Equipo; Reinaldo Fioravanti, Virginia Navas, Raúl Rodríguez e Ivan Corbacho (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Número y nombre de la operación que apoyará la CT:	PN-L0000 s/n ¹
▪ Referencia a la solicitud:	39629773 y 39629769
▪ Fecha del abstracto de CT:	26 de mayo de 2015
▪ Beneficiario:	Secretaría Logística y de Competitividad (Ministerio de la Presidencia, Panamá)
▪ Agencia ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400.000
▪ Contrapartida local, si hay:	US\$100.000 (20% del total) en especie
▪ Periodo de desembolso:	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2015
▪ Tipos de consultores:	Firmas de consultoría internacional y consultores individuales internacionales
▪ Unidad de preparación:	División de Transporte (INE/TSP)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	INE/TSP
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	(b) instituciones para el crecimiento y el bienestar social y (d) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial

II. Objetivos y justificación de la CT

- 2.1 **El objetivo** de la presente CT es contribuir a mejorar el desempeño logístico de Panamá, mediante el apoyo a la reforma de las políticas de planificación de las infraestructuras y servicios logísticos de Panamá que puedan resultar en oportunidades de inversión. La presente CT apoyará el nuevo Préstamo de Reformas de Política (PBL) que dará cumplimiento a la fase II del PBL Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá (PN-L1110) aprobado en junio de 2015.
- 2.2 **Situación actual.** Panamá juega un rol importante en la integración regional e internacional debido a su localización geográfica privilegiada, y la calidad y conectividad de su infraestructura y servicios de transporte. El canal que conecta los océanos Pacífico y Atlántico, es su activo más importante. Sus cinco puertos

¹ La presente CT apoyará el nuevo Préstamo de Reformas de Política (PBL) que dará cumplimiento a la fase II del PBL Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá (PN-L1110) aprobado en junio de 2015. El nuevo préstamo se encuentran en proceso de programación y se espera tener número asignado una vez concluya el ejercicio de programación de 2016.

de clase mundial, que manejan aproximadamente el 15% de la carga portuaria latinoamericana², su ferrocarril interoceánico, la red vial troncal y vías transversales, y el aeropuerto de Tocumen, con 7,8 millones de pasajeros transportados en 2013, conforman la infraestructura de transporte del país³. El sector de transporte y logística es el pilar más importante de la economía panameña, habiendo contribuido en un 19,5% al PIB⁴ en 2013. En los últimos cinco años, el sector creció a un ritmo promedio del 9,2% anual y se prevé que continúe siendo uno de los principales motores de crecimiento del país⁵.

- 2.3 La inversión en logística en Panamá se ha visto reconocida en índices internacionales durante la última década. En el 2014 Panamá se encontraba en la posición 45 de entre 160 países del Índice de Desempeño Logístico (LPI)⁶ y un rendimiento del 70,3% respecto al mejor posicionado, Alemania. En el 2007, año del primer índice, se encontraba en la posición 54 de 150, y un rendimiento del 59,2% respecto a Singapur quien encabezaba el índice. Sin embargo y a pesar de los notables avances, en la actualidad Panamá ocupa una posición intermedia de países con una localización geográfica de puertas de entrada o de cruce del comercio internacional. En el 20014 Singapur con el estrecho de Malaca y España con el estrecho de Gibraltar obtienen un porcentaje de rendimiento mayor (96,2% y 87,1% respectivamente) mientras que Egipto con el Canal de Suez se sitúa por debajo (67%).
- 2.4 A pesar de las oportunidades existentes, la competitividad del país ha podido verse limitada por algunos problemas de infraestructura y servicios: (i) se identifican problemas de accesibilidad y conectividad vial entre los distintos activos logísticos de la zona interoceánica (puertos, ferrocarril y zonas especiales) por los altos niveles de congestión; asimismo, la red vial secundaria, por donde se transporta la producción agrícola, está en condiciones malas o regulares⁷, lo que contribuye a altos costos de transporte⁸; (ii) el paso de frontera Paso Canoas, el principal punto de comercio exterior entre Panamá y Centroamérica⁹, no cuenta

² El 15% de la carga en volumen equivalente a 6,8 millones de contenedores al año – Cepal 2013.

³ Según el *ranking* de desempeño logístico del Banco Mundial, Panamá se encuentra en la posición 54 entre 150 países (tercer país de Latinoamérica).

⁴ Incluyendo las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones - PEG 2015-2019.

⁵ Los primeros países en la lista del Índice de Logística son: Alemania, Holanda y Singapur, los cuales tienen una participación del sector logística y transporte en el PIB de 13,4%, 10% y 9,4% respectivamente. Tras Panamá, México es el segundo país en el Índice de Logística en Latinoamérica y el Caribe con un 13%, PEG (2015-2019).

⁶ El LPI es un índice creado por el Banco Mundial y refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado.

⁷ El 80% de la red rural, donde se desarrolla la producción primaria, está en condiciones malas o regulares.

⁸ El costo promedio de transporte interno de un contenedor (para distancias de hasta 60 km) es de US\$7,3/km, mientras que la tarifa media desde o hacia otros puntos en Centroamérica es de US\$1,8/km.

⁹ En Paso Canoas, circula el 85% de los flujos carreteros de la región y el 99% de la carga de la Zona de Libre Comercio destinada a Centroamérica - PNLOG, 2014. Según los indicadores de gestión aduanera (2014) el tiempo promedio de despacho de aduanas para carga es de 15,23 horas.

con instalaciones adecuadas de aduana y almacenes para cargas retenidas¹⁰; (iii) el país carece de una oferta ordenada de infraestructuras logísticas que permita expandir el desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA), con la excepción de la Zona Económica Especial Panamá Pacífico (ZEE-PP)¹¹, se han identificado numerosos proyectos que aumentan la oferta sin responder a un plan coordinado; y (iv) los servicios logísticos brindados a los productores agrícolas panameños se limitan al transporte.

- 2.5 Algunos factores claves que han dificultado la integración plena de Panamá en las cadenas globales, incluyen: (i) la falta de visión de largo plazo y de política de Estado para la logística; (ii) la falta de articulación sistemática entre los entes públicos y privados; (iii) la ausencia de planificación integral que considere la infraestructura, los servicios asociados y la integración territorial del país; (iv) ineficiencias en los procesos de comercio exterior y falta de coordinación entre agencias; y (v) la escasez de recursos humanos técnicos.
- 2.6 Consciente de esta realidad, Panamá viene trabajando en una línea de acción que bajo una visión multisectorial coordinada a nivel nacional para superar los desafíos planteados. Con el objetivo de consolidar el proceso de toma de decisiones en materia de logística en los diferentes órganos, el gobierno creó en 2012 el Gabinete Logístico (GL), una instancia interinstitucional con la participación de 12 entidades públicas¹². El GL fue establecido bajo la tutela del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), con el objetivo principal de elaborar y ejecutar un PNLOG que promueva al país como Centro de Logística Internacional.
- 2.7 En julio de 2013, a solicitud del Gobierno de Panamá el Banco aprobó la CT no reembolsable PN-T1108 “Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá, (PNLOG) financiada por el Fondo Regional de Infraestructuras por el equivalente de US\$450.000. Esta CT tuvo por objetivo fortalecer la capacidad institucional del sector logístico de Panamá mediante la estructuración legal, técnica e institucional del GL y la formulación del Plan Nacional de Logística de Carga (PNLOG) para Panamá, como instrumento de largo plazo que integra la política, estrategia y plan para el desarrollo de logística de cargas con miras a mejorar el desempeño y madurez del sistema logístico nacional, potenciar el comercio exterior y apoyar el desarrollo del país. La metodología para la confección del PNLOG contó activamente con la participación de representantes del sector público, entes privados y académicos con injerencia directa en el sector logístico. El PNLOG debe proveer insumos para el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), un Plan Maestro de Logística (PMLOG), una Estrategia Nacional de Logística (ENL) y la Ley Nacional de Logística, consolidando los instrumentos vinculantes para la política logística al más alto nivel.

Tabla 1. Principales productos generados mediante la CT PN-T1108

Consultoría de procesos de comercio exterior (dividida en tres proyectos que abarcaron):	
i.	Mapeo de flujos de comercio exterior, proyecto que identificó los principales flujos de carga, información y nodos logísticos del país
ii.	Diagnóstico de la situación de procesos de facilitación del comercio y del transporte
iii.	Mapeo y Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior de Panamá

¹⁰ El Banco prepara actualmente un proyecto de inversión para dicho paso de frontera (CR-L1066).

¹¹ La Zona Económica Especial (ZEE) está localizada al oeste del país, adyacente al canal.

¹² Ministerio de la Presidencia, MICI, MEF, MOP, Ministerio de Relaciones Exteriores, ACP, AMP, Autoridad Aeronáutica Civil, ANA, ATTT, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Tabla 1. Principales productos generados mediante la CT PN-T1108

Consultoría de diagnóstico de necesidades de recursos humanos
Relevó las principales carencias de formación en las disciplinas necesaria en materia de logística y transporte
Consultoría de marco legal para actividades logísticas en Panamá
Diagnóstico y recomendaciones sobre potenciales acciones en el ámbito del marco legal para la implementación del PNLOG
Actividad de “reflexión logística”
Cuyo objetivo principal fue la identificación preliminar de nichos de oportunidad para Panamá en cuanto a SLVA, por medio de entrevistas y ponencias de empresas líderes en el tema (CATERPILLAR, UPS, MERCK, PFIZER, empresas de servicios marítimos auxiliares, PAYLESS, entre otras).
Mesas temáticas de diálogo público privado
Sesiones de trabajo con mesas temáticas de diálogo público privado. Estas mesas tocaron temas en aspectos relevantes como infraestructura, procesos de comercio exterior, SLVA, marco legal e institucional, finanzas y de recursos humanos e innovación.

- 2.8 **Justificación para una nueva CT.** El principal reto para el desarrollo integral del sistema logístico nacional es la integración en una agenda logística estratégica de país para los distintos subsistemas estratégicos definidos en el PNLOG: Conglomerado de SLVA del conglomerado del canal, logística de apoyo al sector agrícola y logística de apoyo al comercio regional. Sobre esta base, el PNLOG define un conjunto de acciones en materia de infraestructura, servicios y procesos de los tres subsistemas estratégicos mencionados anteriormente. Estas acciones se apoyan igualmente en componentes institucionales, legales, financieros y de recursos humanos.
- 2.9 De entre las acciones recomendadas en el PNLOG se destacan: (i) la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura de la Zona Interoceánica (PMIZI); (ii) la consolidación de corredores de prioridad logística; (iii) la consolidación de zonas de actividad logística en la zona interoceánica; (iv) desarrollo de la infraestructura fronteriza con Costa Rica; y (v) desarrollo de ajustes a los procesos de comercio exterior y acciones de naturaleza legal y organizacional. En resumen, la planificación estratégica en términos de infraestructura, normativas y procesos son elementos importantes en el logro de esta integración de agenda logística. En términos de planificación estratégica, el gobierno ha solicitado al Banco apoyo técnico y financiero para el diseño de un plan estratégico del sector logístico.
- 2.10 La presente CT contribuirá a superar desafíos prioritarios que enfrenta el sector logístico en Panamá relacionados con el planeamiento estratégico, la regulación y la institucionalidad. Se identifica como prioritario el PMIZI, proyecto que deberá incluir una revisión sistemática y ordenamiento del material levantado en torno a esta región del país tales como: (i) flujos de comercio exterior, (ii) familias logísticas; (iii) planes de ordenamiento territorial previos y vigentes; (iv) verificación de la existencia de inventarios catastrales actualizados; y (v) así como establecimiento de un orden de prelación y ejecución para los proyectos identificados como prioritarios en la zona interoceánica, entre ellos:
- a. Inventario de tierras con potencial marítimo y logístico.
 - b. Consultoría para la generación de un plan especial de ordenamiento territorial para la zona interoceánica.
 - c. Estudio de demanda de SLVA.

- d. Vialidad zona interoceánica (plan de gestión de tráfico y segregación de flujos de carga).
 - e. Plan de infraestructura para la franja interoceánica (recomendación y dimensionamiento de la infraestructura que facilite la ejecución de servicios a la carga de la manera más eficiente y competitiva).
- 2.11 La presente CT se justifica dada las necesidades de avance en el sector logística y transporte del país con respecto a experiencias internacionales, el compromiso del Gobierno de Panamá en la implementación de reformas y de un marco institucional operativo y las necesidades de definición de planes maestros de infraestructuras que posibiliten futuras inversiones.
- 2.12 Esta CT es consistente tanto con el consenso logrado dentro de las mesas de diálogo público privado así como con el PEG 2015-2019 de Panamá y con las prioridades del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764) respecto a instituciones para el crecimiento y el bienestar social e Integración internacional competitiva a nivel regional y mundial. Además las operaciones engloban las dimensiones del Marco Sectorial de Transporte del Banco contribuyendo a la interinstitucionalidad para generar e implementar políticas, planificar y ejecutar proyectos y monitorear y regular servicios.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 En este contexto, el objetivo de la presente CT contribuirá a mejorar los sistemas y la planificación de las infraestructuras y servicios logísticos de Panamá que puedan resultar en oportunidades de inversión mediante: (i) el planeamiento estratégico, regulación e institucionalidad del nuevo ordenamiento de infraestructuras de la zona interoceánica que posibilite la creación de un plan de inversión en infraestructuras; (ii) la implementación de la agenda logística nacional, resultado de la CT PN-T1108, para la inversión planificada en logística en Panamá; (iii) la continuidad de los productos de la CT de Apoyo Regional a la Definición y Desarrollo de Planes Nacionales de Logística (RG-T2275)¹³ y de las reformas de política de la fase II del préstamo programático Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá (PN-L1110)¹⁴. Además, y en paralelo a la presente CT, el Banco apoyará el fortalecimiento de la capacidad técnica del GL mediante asesoramiento especializado. Para lograr estos objetivos se llevarán a cabo las actividades descritas a continuación.

¹³ La CT RG-T2275 apoya la implementación de la agenda del sector transporte del Proyecto Mesoamérica (PM) y está orientada a facilitar la conectividad interna y externa de las economías de la región, mediante el mejoramiento de la infraestructura de transporte e integración, así como a la armonización de las legislaciones y regulaciones. Da apoyo también a la logística doméstica de cada uno de los países miembros del PM, que tiene impacto sobre los costos de distribución interna y ésta a su vez en el acceso a servicios de transporte de calidad de las PyMES.

¹⁴ El Préstamo PN-L1110 fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en junio de 2015, cuyo objetivo principal es contribuir a la mejorar del desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan el desempeño del país especialmente en los ámbitos de: (i) SLVA; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional. Los objetivos específicos del programa son: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial. La fase II del PBL programático se encuentra en proceso de programación para el año 2016.

- 3.2 **Componente 1: Estudios y asistencia técnica.** Este componente financiará la realización de Estudios para la articulación de propuestas técnicas para planes maestros y análisis de marco legal, basado en las conclusiones de los estudios realizados a la fecha ya sea financiados por el Banco como por otras entidades, a saber:
- i. Consultoría para la elaboración de un plan estratégico, base para una estrategia de Estado que trascienda la administración actual y cuyo “núcleo” sólo sufra revisiones en vista de las circunstancias y no alteraciones producto de cambios de gobierno.
 - ii. Consultorías para análisis y generaciones de propuestas para el marco legal logístico las cuales abarcarían los temas macro de: transporte automotor, marco legal de las Zonas Económicas Especiales en Panamá, y análisis del marco legal panameño en lo referente a instrumentos financieros y tributarios para la gestión en la infraestructura y el financiamiento de sistemas de información en logística y transporte.
 - iii. Consultoría para el PMIZI, proyecto que deberá incluir una revisión sistemática y ordenamiento del material levantado en torno a esta región del país, flujos de comercio exterior, familias logísticas, planes de ordenamiento territorial previos y vigentes, verificar la existencia de inventarios catastrales actualizados, así como el establecimiento de un orden de prelación y ejecución para los proyectos identificados como prioritarios en la zona interoceánica. Se incluye también el inicio de las actividades interinstitucionales preparatorias para la elaboración del PMIZI, y el Plan Maestro de Transporte y Logística a nivel nacional. Se contempla igualmente el inicio de la ejecución del estudio de demanda de SLVA, lo cual se encadena con el evento de promoción y es el primer paso para poder iniciar la ejecución del PMIZI.

Tabla 2. Resultados esperados del Componente 1

Estudios y Asistencia Técnica	Resultados Esperados
Informe de recopilación de planes, programas y actividades.	La Secretaría de Competitividad y Logística (SCL) realiza ajustes de modificación a los planes y proyectos en curso Estructuración de base de datos, planes, programas y actividades para referencia cruzada con los ámbitos de acción presentados en el PNLOG Cronograma de acción establecido y/o actualizados
Elaboración de Plan Estratégico para la SCL	Cronograma de acción de la SCL y coordinado al Plan Estratégico
Estudios para la mejora de propuestas en el marco legal logístico	Análisis del marco legal panameño en instrumentos financieros y tributarios para la gestión de la infraestructura y financiamiento de sistemas de información en logística y transporte
Términos de referencia para financiamiento de estudio del PMIZI	Proceso de contratación de un consultor finalizado Acuerdo interinstitucional para planes de ordenamiento territorial

- 3.3 **Componente 2: Herramientas de diálogo y participación.** El objetivo de este componente es la difusión de buenas prácticas internacionales y facilitar la reflexión en temas de carácter vital para el funcionamiento del sistema logístico panameño. Asimismo se espera que estos conocimientos sirvan de base para la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados. Entre los temas que tratarán estos talleres, se encuentran: ejemplos de estrategias nacionales,

gestión de pesos y dimensiones, en otros ámbitos, atracción de inversiones por parte de “big players” en el sector de servicios logísticos a gran escala (distribución, diferenciación postergada, etc.), servicios de valor agregado *downstream*, planes de promoción de infraestructura logística, planes de promoción de servicios logísticos, logística agrícola, sistemas de información logística, entre otros. La actividad contempla: (i) talleres y seminarios de buenas prácticas; (ii) la contratación de consultores que brinden asistencia técnica y/o faciliten los eventos y las actividades de generación de consenso que deriven de los talleres y de los planes en elaboración; y (iii) los viajes de los beneficiarios de los países para la generación de consensos regionales, la cooperación horizontal y otros dirigidos a fortalecer las buenas prácticas.

Tabla 3. Resultados esperados el Componente 2

Herramientas de diálogo y participación	Resultados esperados
Expertos para talleres y seminarios de buenas prácticas	Se eleva el nivel técnico del dialogo público privado a través de asistencia técnica y difusión de buenas prácticas y el intercambio de información y experiencias

IV. Presupuesto indicativo

4.1 El presupuesto de la CT será de US\$400.000. El Gobierno de Panamá aportará una contraparte local en especie por un valor de US\$100.000 La distribución de los costos se representa en el siguiente cuadro:

Tabla 4. Presupuesto indicativo

Actividad/Componente	BID/Financiamiento por Fondo (US\$)	Contrapartida Local (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Estudios y supervisión	300.000	75.000	375.000
Difusión de buenas prácticas y Actividades de reflexión	70.000	12.500	82.500
Seguimiento evaluación y Supervisión	30.000	12.500	42.500
Total	400.000	100.000	500.000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

5.1 La agencia ejecutora es el Banco Interamericano de Desarrollo por medio de la División de Transporte (INE/TSP). Se trabajará estrechamente con los agentes implicados del sector privado así como con el Ministerio de Planificación de Panamá para fortalecer el Cuerpo de Coordinación del Gabinete Logístico.

VI. Riesgos importantes

6.1 La presente CT no posee riesgos potenciales, una vez que apoyará con estudios potenciales operaciones. Para su ejecución, es esencial la colaboración de las diversas instituciones gubernamentales y el sector privado con los consultores contratados para proveer las informaciones necesarias para elaborar los estudios propuestos.

VII. Salvaguardias ambientales

7.1 La presente CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales por tratarse de la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de estudios. Teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas

(OP-703), la naturaleza y objetivos de la CT, y sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, se clasifica esta CT como Categoría "C".