

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE INTEGRACIÓN LOGÍSTICA ADUANERA**

**(PN-L1107)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Margarita Libby Hernandez (INT/CGU), Jefa de Equipo; Edgar Zamora (INE/TSP), Jefe de Equipo Alterno; Agustín Sarriá Orti (INT/TIN); Luis Alfredo Uechi (INE/TSP); Caterina Vecco (INE/TSP); Sergio Luis Deambrosi (INE/TSP); Alejandra Caldo (INE/TSP); Anabelle Wever (CID/CPN); Félix Alderete (FMM/CPN); Jesús Navarrete (IFD/FMM); Mónica Lugo Moreno (LEG/SGO); Soraya Senosier (VPS/ESG); Tahon Renaud (VPS/ESG); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); David Ochoa (VPC/FMP); y María Rospide (INT/TIN).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
C. Indicadores Claves de Resultados.....	11
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>12</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	12
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	13
C. Riesgos Fiduciarios .....	14
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>15</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	15
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)</a>
2.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
3.	<a href="#">Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)</a>
4.	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Evaluación económica. Paso Canoas</a>
2.	<a href="#">Evaluación económica. Guabito</a>
3.	<a href="#">Alineación de la operación bajo el Objetivo de Integración Regional</a>
4.	<a href="#">Coordinated border management, a concept paper</a>
5.	<a href="#">Coordinated border management, from theory to practice</a>
6.	<a href="#">Benchmarking. Tiempos de cruce</a>
7.	<a href="#">Plan Nacional de Logística de Cargas</a>
8.	<a href="#">Nota Sectorial de Logística de Panamá</a>
9.	<a href="#">Parámetros regionales de gestión coordinada de fronteras</a>
10.	<a href="#">Diagnóstico de la situación de procesos de facilitación del comercio y del transporte</a>
11.	<a href="#">Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad</a>
12.	<a href="#">Acuerdos bilaterales Panamá-Costa Rica sobre integración fronteriza</a>
13.	<a href="#">Espacios regionales fronterizos. Escenarios de integración</a>
14.	<a href="#">Definición de la Operación y Optimización de los Pasos de Frontera del Corredor Pacífico de la RICAM</a>
15.	<a href="#">Definición Operación y Optimización Corredor Pacífico Paso Canoas</a>
16.	<a href="#">Adecuación de estudios. Procesos de Control de Gestión. Paso Canoas</a>
17.	<a href="#">Adecuación de estudios. Procesos de Control de Gestión. Sixaola</a>
18.	<a href="#">Elaboración de línea base y estimación de ahorros. Paso Canoas</a>
19.	<a href="#">Elaboración de línea base y estimación de ahorros. Guabito</a>
20.	<a href="#">Informe Paso Canoas. Teoría de Colas</a>

21. [Informe Guabito. Teoría de Colas](#)
22. [Resumen de características actuales e intervenciones en los pasos fronterizos](#)
23. [Estudio de satisfacción de usuarios de los pasos de frontera](#)
24. [Diagnóstico de núcleos de población panameños en las fronteras](#)
25. [Fichas de proyectos y actividades planificación y mejoramiento urbano](#)
26. [Estimación de la probabilidad de sobrecostos en las obras](#)
27. [Diagnóstico socioeconómico de las comunidades fronterizas](#)
28. [Análisis de Capacidad Institucional \(PACI\)](#)
29. [Reglamento Operativo del Programa](#)
30. [Análisis de viabilidad económica de sistemas PILA](#)
31. [Acuerdo Marco Bilateral Panamá-Costa Rica](#)
32. [Acuerdo 001-2015 COMIECO LXXIII ECFC](#)
33. [Declaración de Punta Cana](#)
34. [Plan de Gestión Ambiental y Social Paso Canoas](#)
35. [Estudio de Prácticas de consumo y preferencias de compra de visitantes en Paso Canoas](#)
36. [Marco de Gestión Ambiental y Social del Proyecto de Modernización de Pasos Fronterizos Terrestres: Río Sereno y Guabito](#)
37. [Filtro de Política de Salvaguardias \(SPF\) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos \(SSF\)](#)

ABREVIATURAS	
AAS	Análisis Ambiental y Social
AEEPP	Área Económica Especial Panamá Pacífico
AMB	Acuerdo Marco Bilateral
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
ALC	América Latina y el Caribe
ARAP	Autoridad de los Recursos Acuáticos Panamá
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
ATTT	Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
B/C	Beneficio/Costo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCA	Código Aduanero Único Centroamericano
CCI	Centros de Control Integrados
CCM	Centro de Control de Monitoreo de Cargas.
CDEP	Comité de Dirección Estratégica de Programa
CGR	Controlaría General de la República de Panamá
CONAPRED	Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de Drogas
CP	Comparación de Precios
CPD	<i>Country Program Document</i> (Documento de Programa de País)
CPM	Corredor Pacífico Mesoamericano
CO	Capital Ordinario
CRF	<i>Corporate Results Framework</i>
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
DUT	Declaraciones Únicas de Tránsito
EEO	Enlace electrónico opcional
EER	Enlace electrónico requerido
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
GCF	Gestión Coordinada de Fronteras
GdPN	Gobierno de Panamá
GL	Gabinete Logístico
GOM	Modalidad de Obras Múltiples
ICGES	Instituto Conmemorativo Gorgas
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IFD/ICS	División de Modernización del Estado
IFD/IFD	Sector de Instituciones para el Desarrollo
IFD/FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
INE/INE	Sector de Infraestructura y Energía
INE/TSP	División de Transporte
INT/INT	Sector de Integración y Comercio
INT/TIN	División de Comercio e Inversión
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
LPI	Licitaciones Públicas Internacionales
LPN	Licitación Pública Nacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social

MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente Panamá
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
OE	Organismo Ejecutor
OEA	Operador Económico Autorizado
OMC	Organización Mundial del Comercio
PA	Plan de Adquisiciones
PACI	Plataforma para Análisis de Capacidad Institucional
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGAS	Programa de Gestión Ambiental y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Reportes de Monitoreo del Progreso
PNLog	Plan Nacional de Logística
POA	Plan Operativo Anual
PRI	Plan de Reasentamiento Involuntario
PPOT	Planes Parciales de Ordenamiento Territorial
RFID	<i>Radio Frequency Identification Device</i>
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SENAFRONT	Seguridad Fronteriza
SIEC	Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales
SNE	Secretaría de Energía
SNM	Servicio Nacional de Migración
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económico
UEP	Unidad Ejecutora de Programa
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional
VPN	Valor Presente Neto
VPP	Vida Promedio Ponderada
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZLC	Zona Libre de Colón

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA DE INTEGRACIÓN LOGÍSTICA ADUANERA**  
**(PN-L1107)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Panamá			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor: Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)			VPP original:	15,25 años
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO):	75.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total:	75.000.000	100	Comisión de crédito:	(b)
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos (US\$) con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo del programa es contribuir a la mejora del sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, asegurando la trazabilidad en las rutas fiscales de Panamá. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia operativa de los pasos de frontera, a través de la reducción de los costos operativos y de tiempos en los procesos de control de personas y mercancías; (ii) optimizar la eficacia de la gestión aduanera multimodal; (iii) incrementar las capacidades institucionales para atender los casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) mejorar la percepción de la calidad de los servicios públicos en los pasos de frontera; y (v) promover la gestión ordenada del uso del suelo en las comunidades aledañas al paso de frontera.				
<b>Condiciones contractuales especiales a ser cumplidas a satisfacción del Banco por el Prestatario:</b>				
<b>I. Condiciones previas al primer desembolso del préstamo:</b> (i) la suscripción entre la ANA y el Prestatario de un convenio interinstitucional para el traspaso de los recursos y las responsabilidades de ejecución del Programa, en los términos y condiciones previamente acordados con el Banco; (ii) la constitución de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), integrada por un equipo técnico con los perfiles acordados con el Banco; (iii) la creación del Comité de Dirección Estratégica del Programa (CDEP), mediante acta constitutiva firmada por las instituciones principales de apoyo a la ejecución del programa; y (iv) la aprobación y entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos previamente acordados con el Banco (¶3.11).				
<b>II. Otros requisitos para la utilización de los recursos del préstamo:</b> (i) El Prestatario deberá cumplir con las condiciones contractuales especiales incluidas en el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS); (ii) previo a la ejecución de la actividad (i) del Componente 2 (Creación de catálogos de autorizaciones de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE), deberá haberse firmado un convenio de cooperación interinstitucional para la operación de la VUCE, que incluya las instituciones principales de la VUCE <sup>(c)</sup> ; y (iii) previo al inicio de la construcción de las obras del paso fronterizo de Río Sereno, la celebración de un acuerdo interinstitucional entre las entidades de control fronterizo que operan en este paso para acordar los términos del uso de las facilidades físicas y la coordinación de su operación (¶3.13).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(d)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

(c) Las instituciones principales de la VUCE son: ANA; MICI; MIDA; Benemérito Cuerpo de Bomberos, bajo el MINGOB; MIAMBIENTE; MEF; ICGES; ARAP; MINSEG; AUPSA, SNE; y la CONAPRED.

(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico.** Panamá fue la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) entre 2010 y 2017, alcanzando una tasa promedio anual del 7,0%<sup>1</sup>. Este crecimiento se sustentó principalmente en el aumento de la inversión agregada, pasando del 36% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007 a aproximadamente 43,4% en 2017<sup>2</sup>. El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial le han permitido ampliar su integración a la economía global<sup>3</sup> y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero y comercial con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.
- 1.2 Panamá es una economía abierta, cuyos principales sectores económicos son: transporte y comunicaciones, construcción, inmobiliario y servicios financieros. Moviliza en su canal interoceánico el 16% del volumen mundial de contenedores de carga; sin embargo, su balanza comercial de bienes registró un déficit cercano a los US\$6 mil millones anuales<sup>4</sup> (acumulados al tercer trimestre 2017) equivalentes al 10,2% del PIB. En el agregado, el desempeño del comercio de servicios contribuyó en 2017 a un superávit de la balanza de bienes y servicios de aproximadamente 0,1% del PIB.
- 1.3 **El sector transporte y logística.** Es uno de los tres pilares más importantes de la economía panameña, contribuyendo en 2017 con un 13,5% al PIB<sup>5</sup>. Entre 2013 y 2016 este sector creció a un promedio del 2,4% real anual<sup>6</sup> y seguirá siendo uno de los principales motores de crecimiento del país. Su ubicación geográfica, la calidad y conectividad son una ventaja natural para los transportistas. El Gobierno de Panamá (GdPN) tiene como uno de sus ejes prioritarios impulsar el desarrollo económico y la mejora integral del sector logístico, a través de un programa de apoyo a reformas de política bajo modalidad programática, con financiamiento del Banco.
- 1.4 El país cuenta con cinco puertos de clase mundial, el canal ampliado, un ferrocarril interoceánico, una red vial troncal y vías transversales, además del aeropuerto internacional Tocumen. Alrededor del canal se han desarrollado importantes zonas logísticas (836,6 hectáreas) que incluyen la Zona Libre de Colón (ZLC), el

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

<sup>2</sup> <https://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/P8371PIB%20Por%20Categor%C3%ADa%20Anual%20Constante.pdf>. Debido a que aún no se encuentran disponibles las cifras de 2017, para el 2017 se usó la proyección del gobierno de 5,5% de crecimiento anual.

<sup>3</sup> Pese a esto, descendió en el índice de competitividad global (del puesto 48 al 50).

<sup>4</sup> <https://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/P8501Cuadro%201%20Componentes%20Normalizados%20-%20MBP6.pdf>.

<sup>5</sup> Acumulado al tercer trimestre 2017. Fuente:

[https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=26&ID\\_PUBLICACION=845&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=4](https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=26&ID_PUBLICACION=845&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4).

<sup>6</sup> <https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P8371Variaci%C3%B3n%20del%20PIB%20Por%20Categor%C3%ADa%20Anual%20Constante.pdf>



Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP) y las zonas logísticas en los puertos.

- 1.5 Panamá y Costa Rica comparten 378 km de frontera, con tres puestos fronterizos (Figura 1). Paso Canoas, sobre el Corredor Pacífico Mesoamericano (CPM) movilizó 956 mil toneladas en 2014<sup>7</sup> (85% de los flujos carreteros y el 99% de la carga de ZLC con destino a Centroamérica)<sup>8</sup> y 209.295 turistas (71,3% del total de ingresos por tierra al país). En Guabito, en el Caribe, relevante para la actividad bananera y turística de la zona de Bocas del Toro, 78.409 personas ingresaron en 2014 (27% del total de ingresos por tierra). Río Sereno, región central, atiende el tránsito y la actividad económica local. El [EEO#23](#) resume las principales características de los tres pasos fronterizos.

**Figura 1.1. Pasos de frontera Panamá - Costa Rica**



- 1.6 En junio del 2017 ambos países firmaron el acuerdo marco nacional para establecer controles bajo un esquema de integración física en sus puestos fronterizos.
- 1.7 El Gabinete Logístico (GL)<sup>9</sup> de Panamá identificó la urgencia de que la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) realizara una modernización integral en el control del

<sup>7</sup> A modo comparativo, el aeropuerto internacional de Tocumen movilizó 110.789 toneladas en el mismo año. Fuente: *Georgia Tech*. Portal de Logística en Panamá.

<sup>8</sup> El flujo de bienes a través de las fronteras representa aproximadamente el 7,3% del volumen del comercio exterior.

<sup>9</sup> El GL es una entidad adscrita a la presidencia de la República de Panamá, creada con el objetivo de desarrollar políticas, junto a las empresas privadas, que promuevan a Panamá como un centro de logística internacional para el comercio mundial. Está presidido por el Ministro de Comercio e Industrias, y se suman, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Obras Públicas, Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad de Aeronáutica Civil, Autoridad Nacional de Aduanas, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Secretaría del Metro.

flujo logístico, incluyendo sus sistemas para que puedan sumarse a la Plataforma Tecnológica de Logística y Comercio Exterior en desarrollo por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, mediante el Programa de Mejora de la Competitividad y los Servicios Públicos a través del Gobierno Electrónico (3683/OC-PN).

- 1.8 **Identificación del problema.** Panamá enfrenta una serie de desafíos en los pasos de frontera que afectan su desempeño logístico<sup>10</sup> y le impiden aprovechar el potencial de sus ventajas comparativas geográficas<sup>11</sup>. Posee excesivos costos y tiempos para el comercio, carece de procesos, sistemas informáticos, infraestructura y equipamiento eficientes, y casi nula interoperabilidad interinstitucional.
- 1.9 En Centroamérica, las deficiencias en la infraestructura de transporte y pasos de frontera incrementan los costos de transporte de mercancías entre un 4% y 12%<sup>12</sup>, restando competitividad a sus economías<sup>13</sup>. En los estudios base realizados ([EEO#19](#)), en Paso Canoas, Panamá en una exportación con control, arroja un promedio de 14,6 horas en finalizar despacho, de las cuales 13,8 horas son esperas y demoras –a un costo total de US\$148 para el transportista<sup>14</sup>–. Estas demoras provocan un incremento en la producción de gases de efecto invernadero<sup>15</sup>. El promedio del trámite migratorio de un turista en autobús es de una hora.
- 1.10 En los pasos fronterizos, las infraestructuras y equipamientos son escasos y deficientes<sup>16</sup>. Las instalaciones no permiten a las instituciones ejercer de forma ordenada los controles e implementar medidas de facilitación del comercio. Las áreas primarias están invadidas por actividades comerciales y personas ajenas a los procesos<sup>17</sup>. La deficiente planificación territorial y gestión urbana, el uso

---

<sup>10</sup> *The Global Competitiveness Report, 2015-2016. Box 2: The case for trade and competitiveness. World Economic Forum, 2015.*

<sup>11</sup> Panamá se encuentra en la posición 40 de 160 países del *Logistic Performance Index*, debido principalmente a la calidad disponible de infraestructura (38) y a la competencia y calidad de los servicios de logística (45). (*Logistic Performance Index Report, World Bank, 2016*).

<sup>12</sup> *Competitive Advantage: Moving Ahead of the Global Competition. IDB, 2013.*

<sup>13</sup> La evidencia internacional indica que los retrasos afectan el comercio internacional. Cada día adicional de que un producto se retrasa se reduce el comercio en más de uno por ciento. (Djankov, S., C. Freund and C.S. Phan, 2006. *Trading on Time*. World Bank Policy Research Working Paper 3909). Además, las mejoras en los procesos aduaneros para reducir tiempos de espera de un día, sería equivalente a una reducción del 0,8% en los aranceles ad valorem de bienes manufacturados (David Hummels, 2001. *Time as a trade barrier*. Purdue University).

<sup>14</sup> En un puesto fronterizo de clase mundial como Laredo en Estados Unidos un proceso de importación sin inspección demora 8 minutos, entre 1 y 2 horas con inspección de rayos X, y entre 2 y 4 horas con inspección intrusiva. Una exportación demora 20 segundos. Ver *Benchmarking, Tiempos de Cruce* ([EEO#6](#)). Ver *Benchmarking, Tiempos de Cruce* ([EEO#6](#)).

<sup>15</sup> Según los datos de línea base ([EEO#19](#)), una unidad de transporte refrigerada en régimen de exportación sanitaria emite en promedio 147 kg de CO<sub>2</sub>eq durante su tiempo de paso por el puesto fronterizo de Paso Canoas-Panamá.

<sup>16</sup> Las estimaciones de las áreas requeridas para el funcionamiento adecuado de todas las instituciones presentes en el paso fronterizo de Paso Canoas son de 6.332 m<sup>2</sup> (Fuente: [EEO#14](#)). Actualmente solo hay una edificación de 1.000 m<sup>2</sup> en la línea fronteriza, compartida por los funcionarios de aduanas y migración con oficinas menores ubicadas en las cercanías.

<sup>17</sup> En Paso Canoas y Guabito las áreas operativas están en zonas urbanas, que impiden las facilidades de paso moderno bajo el esquema de Gestión Coordinada de Fronteras (GCF).

inadecuado del suelo y de los espacios públicos, generan la proliferación de actividades económicas, formales e informales, sin regulación de los gobiernos locales.

- 1.11 La realidad hoy son procesos obsoletos y sistemas que no interoperan. No hay Ventanillas Únicas, sistemas de análisis integrado de riesgo<sup>18</sup>, inspección no intrusiva de mercancías, ni uso efectivo del sistema de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM).
- 1.12 El país debe fortalecer la coordinación interinstitucional en cumplimiento con el [Acuerdo de Facilitación del Comercio](#) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>19</sup> y asegurar la eficiencia de la fiscalización nacional.
- 1.13 Panamá atrae a muchos turistas e inmigrantes, un número creciente de mujeres<sup>20</sup>, menores sin acompañamiento, personas que buscan asilo político y poblaciones indígenas que transitan esta región a través de los pasos de frontera, haciéndolas vulnerables al tráfico de personas<sup>21</sup>, explotación laboral y violencia sexual u otros crímenes<sup>22</sup>. El deficiente flujo de información y coordinación binacional y nacional a nivel interinstitucional sobre esta problemática, dificultan detectar y prevenir situaciones ilícitas y de riesgo, para brindar asistencia oportuna a estos grupos vulnerables en los pasos de frontera<sup>23</sup>.
- 1.14 Las deficiencias y limitaciones se traducen en índices negativos de percepción y satisfacción de los usuarios. En Paso Canoas, el nivel de satisfacción de los usuarios sobre la calidad de los servicios y la infraestructura es apenas del 47% en transportistas de carga y 54% para los turistas ([EEO#24](#)). Los sistemas informáticos actuales no poseen las funcionalidades pertinentes y muchos de los trámites permanecen manuales.
- 1.15 **Intervenciones propuestas.** La operación propone mejorar la eficiencia operativa a través del uso de alta tecnología que asegure: la trazabilidad del tránsito y trasbordo, la reducción de tiempos de paso de personas y mercancías y de los costos operativos. Asimismo, mejorar la eficacia de la gestión aduanera de la ANA por medio de la reingeniería y automatización de sus procesos de gestión, la interoperabilidad con la Plataforma Logística y el Programa de Apoyo Operativo a la Tercera Fase del Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística (PN-L1151).

---

<sup>18</sup> Este análisis incluye riesgos de evasión fiscal, sanitarios, policiales, migratorios y comerciales.

<sup>19</sup> [Organización Mundial del Comercio](#).

<sup>20</sup> La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito reporta que en América Latina el 66% de las víctimas de trata de personas son mujeres (2009).

<sup>21</sup> De acuerdo con el indicador internacional de trata de personas emitido por el Departamento de EEUU, Panamá recibe un nivel de calificación catalogado como *tier 2 watch list* lo que incluye entre otros aspectos: (i) países en donde aún no se cumplen con los estándares para abordar la problemática; (ii) el número de víctimas es considerado significativo o con tasas de crecimiento importantes; (iii) hay una falta de evidencia de esfuerzos para combatir las formas graves de la trata de personas; y/o (iv) el país se ha comprometido a tomar medidas adicionales en el próximo año al año de su calificación.

<sup>22</sup> Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (2015). *Costa Rica, Panamá Open Information Hubs for Migrants at Paso Canoas Border*.

<sup>23</sup> Panamá dispone de un [Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales](#) (SIEC), no obstante, este no es utilizado por las instituciones en las fronteras.

- 1.16 Para atender el control de trazabilidad de las rutas fiscales<sup>24</sup>, el equipamiento de control de movilidad de medios de transporte – tipo *Radio Frequency Identification Device (RFID)* se colocará en los puntos de inicio y salida de los medios de transporte masivos de carga bajo control aduanero y en puntos estratégicos a lo largo de las rutas fiscales. Todo lo anterior será fiscalizado a través de un Centro de Control de Monitoreo en tiempo real.
- 1.17 Atendiendo a los principios de la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF), será necesario fortalecer las capacidades públicas para el tratamiento de casos con grupos vulnerables, mejorar infraestructuras urbanas básicas y proponer un uso de suelo adecuado en las zonas fronterizas mediante planes de ordenamiento urbano.
- 1.18 Al fortalecer la zona fronteriza con mayor capacidad institucional e infraestructura se mejorará la percepción de usuarios y pobladores en áreas circundantes a los pasos de frontera.
- 1.19 **Estrategia del gobierno.** El programa es consistente con la estrategia del GdPN definida en el Plan Estratégico de Gobierno ([PEG](#)) 2015-2019, que define la logística como uno de los cuatro pilares de la estrategia de diversificación y productividad de la base económica. La operación es proporcional con las actuaciones prioritarias identificadas en el PEG en materia de implementación de medidas de facilitación comercial, readecuación de los procesos e infraestructuras en los pasos de frontera terrestres. Este enfoque estratégico está claramente articulado en las operaciones de apoyo a reformas de política que el GdPN ha suscrito con el Banco recientemente.
- 1.20 **Coordinación regional y bilateral.** El Banco ha venido trabajando en la implementación del modelo de GCF, que comprende una serie de [parámetros](#) mundialmente aceptados como buenas prácticas para la gestión integrada y eficiente de fronteras.
- 1.21 Esta operación está alineada con las iniciativas regionales que los países centroamericanos y mesoamericanos han emprendido desde 2014 con el apoyo del Banco, y con la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en la GCF ([EEO#11](#)), aprobada por los países en octubre de 2015 ([EEO#11](#)). Asimismo está alineada y operativiza los compromisos de los diferentes tratados de integración económica suscritos por Panamá con Centroamérica, particularmente el Código Aduanero Uniforme Centroamericano ([CAUCA](#)) y su Reglamento, con Estados Unidos, con la Unión Europea, y otros compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.
- 1.22 **Conocimiento del Banco sobre el sector.** Esta operación está preparada de manera conjunta por la División de Comercio e Inversión (INT/TIN) del Sector de Integración y Comercio (INT/INT), la División de Transporte (INE/TSP) del Sector de Infraestructura y Energía (INE/INE), la División de Gestión Fiscal y

---

<sup>24</sup> Son las carreteras que las Aduanas autorizan para que transiten medios de transporte conteniendo mercancías en Transito internacional o trasbordo, bajo control aduanero.

Municipal (IFD/FMM) y la División de Modernización del Estado (IFD/ICS), del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD/IFD). Tanto INT/TIN como INE/TSP han liderado el diseño y/o ejecución de operaciones de pasos de frontera en Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Perú<sup>25</sup>. Las principales lecciones aprendidas aplicadas en el diseño incluyen: (i) la disponibilidad de un marco regional de actuación para los pasos de frontera es importante para garantizar intervenciones con modelos funcionales ajustados a las necesidades de cada paso de frontera, pero con un mínimo de homologación en cuanto a modelo operativo; (ii) cada paso es único, no es viable proponer modelos operativos iguales para todos los pasos de frontera; (iii) la coordinación binacional de los modelos operativos es indispensable para un buen proceso de diseño; (iv) es clave profundizar la coordinación interna de las agencias de control fiscal y parafiscal, todas deben participar en la convalidación del modelo operativo, lo cual con frecuencia requiere liderazgo al más alto nivel político; (v) la implementación de la GCF en modelos de Centros de Control Integrados (CCI)<sup>26</sup> con cabecera única<sup>27</sup>, requiere un acuerdo bilateral muy claro que se convierta en norma supranacional que regule la conducta de las instituciones en el paso de frontera; (vi) la interacción con las comunidades fronterizas es importante para entender la problemática y proponer actuaciones adecuadas que faciliten la implementación del programa; (vii) es fundamental coordinar con otros donantes los alcances de sus programas, intercambiar información y promover intervenciones conjuntas que potencien las intervenciones de cada donante; y (viii) es importante fortalecer la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como pre-requisito para el buen funcionamiento de la GCF.

- 1.23 Con recursos no reembolsables<sup>28</sup>, se han desarrollado estudios sobre aspectos físicos y operativos de los pasos de frontera en la región, la GCF y la logística de cargas, que han permitido identificar los principales problemas y deficiencias de los pasos fronterizos y los principales desafíos para potenciar la competitividad e integración física y comercial. En 2010, IFD/FMM e INT/TIN elaboraron la propuesta integrada de control fronterizo y desarrollo territorial para la frontera sur de México.
- 1.24 En 2013, el Banco aprobó una Cooperación Técnica (CT)<sup>29</sup> para el desarrollo del Plan Nacional de Logística (PNLog) de Panamá ([EEO#7](#)). Este programa ha sido la base para crear una oferta de infraestructura y servicios de apoyo logístico eficientes que potencien el comercio exterior y consoliden a Panamá como *hub*

---

<sup>25</sup> Mejora Pasos de Frontera en Ecuador (3324/OC-EC), preparación del Programa de Integración Fronteriza Guatemala-México (GU-L1086) y ejecución de dos Programas de Integración Fronteriza en Nicaragua (3484/BL-NI) y Costa Rica (3488/OC-CR,3488/OC-CR-1,3488/OC-CR-2). Pasos de Frontera en Perú (1836/OC-PE).

<sup>26</sup> CCI: en un mismo espacio físico se realizan los controles de entrada de un país y de salida del otro país, de manera que los usuarios que van en un sentido solo tienen que detenerse una vez.

<sup>27</sup> Cabecera única: se refiere a un CCI en el que en un espacio único se ubican los controles de entrada y de salida de ambos países.

<sup>28</sup> Apoyo a la iniciativa de integración fronteriza Costa Rica-Panamá (ATN/AT-13221-RG); Optimización de los pasos de frontera del Corredor Pacífico (ATN/AT-12564-RG); Tránsito Internacional de Mercancías Multimodal. (ATN/AT-13372-RG); Análisis de desempeño logístico (ATN/OC-12495-RG); Optimización de pasos de frontera del Corredor Pacífico (ATN/OC-12019-RG); y Apoyo a mejora de pasos de frontera (ATN/MR-13870-RG).

<sup>29</sup> Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá (ATN/MR-13885-PN).

logístico. En 2015 se aprobó una CT<sup>30</sup> cuyo objetivo es contribuir a mejorar los sistemas y la planificación de la infraestructura y servicios logísticos de Panamá que puedan resultar en oportunidades de inversión. Adicionalmente, en 2017 se aprobó una CT<sup>31</sup> para apoyar la mejora del desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales del sector de transporte y logística.

- 1.25 Atendiendo a los esfuerzos del GdPN, el Banco aprobó en 2015 una primera operación (3486/OC-PN) de apoyo a reformas de política y el 11 de mayo de 2016 se aprobó una segunda operación (3675/OC-PN), ambas con el objetivo de mejorar el desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan su desempeño.
- 1.26 Para mejorar la eficiencia de los servicios transaccionales gubernamentales el Banco financia el Programa Panamá en Línea (3683/OC-PN) que pretende modernizar y facilitar el acceso a los servicios públicos con la implementación del pago electrónico a nivel nacional.
- 1.27 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838), bajo el objetivo de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva, a través de un aumento de la competitividad del sistema logístico nacional y un incremento de declaraciones aduaneras procesadas en los pasos de frontera; así mismo está incluida en el Programa de País 2018 (CPD). Además, el programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de (i) productividad e innovación; y (ii) integración económica. El enfoque de la operación con el desafío de productividad e innovación, se enmarca en la provisión de infraestructura y servicios públicos adecuados, confiables y asequibles, los cuales permitirán incrementar la productividad en los pasos de frontera reduciendo los costos y los tiempos de comercio y mejorando los sistemas y procesos de despacho, pues a partir de las intervenciones propuestas se buscará, entre otros, los resultados de mejorar la eficiencia operativa y eficacia en la gestión en los pasos de frontera, los servicios fronterizos y la mejora en las condiciones urbanísticas de las comunidades fronterizas y apoyar acuerdos regionales y extra regionales de integración, como resultados de corto y mediano plazo.
- 1.28 Asimismo, la operación se define con enfoques de integración económica: (i) *cross-country*, ya que apoya una acción nacional del GdPN que tiene el fin de ampliar la participación del país en la economía regional y/o global (por lo tanto el enfoque de *cross-country*); (ii) subsidiariedad nacional, pues aunque las inversiones de la operación se limitan dentro de Panamá, están relacionadas con un programa de iniciativa supranacional en la Estrategia Regional de Facilitación de Comercio; (iii) compensación de fallas de coordinación, por el alto grado de cooperación entre Panamá y Costa Rica durante el diseño, ejecución e implementación del programa; y (iv) adicionalidad regional, porque la operación

---

<sup>30</sup> Apoyo al fortalecimiento técnico e implementación de la Agenda Logística Nacional (ATN/FG-15347-PN).

<sup>31</sup> Apoyo Operativo a la Tercera Fase del Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá (ATN/OC-16321-PN).



forma parte de un conjunto de operaciones<sup>32</sup> que al mismo tiempo persiguen mejoras en infraestructura que promuevan la integración regional y comercial.

- 1.29 El programa se alinea estratégicamente con el área transversal de capacidad institucional: las intervenciones contribuyen a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos usuarios de los pasos de frontera, incrementarán las capacidades de las entidades que ejercen los controles fiscales y parafiscales en fronteras y eliminarán barreras al crecimiento y la productividad.
- 1.30 El programa también se alinea estratégicamente con el área transversal de género y diversidad buscando mejorar la calidad de los servicios públicos brindados a mujeres y grupos vulnerables que transitan los pasos de frontera. Esto se alcanzará con capacitaciones y sensibilización a los funcionarios públicos sobre el tema, así como con un estudio sobre brechas y oportunidades para reducir las desigualdades de género y diversidad en los pasos fronterizos.
- 1.31 A través de los productos y resultados reflejados en la Matriz de Resultados (Anexo II) el programa se alinea y contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019, (GN-2727-6) mediante los siguientes indicadores: (i) tiempos de procesamiento de las agencias públicas para el comercio internacional de bienes y servicios; (ii) reducción de emisiones (CO<sub>2</sub> equivalente); y (iii) profesionales de los sectores público y privado capacitados o asistidos en integración económica. La operación además se alinea con los indicadores: (a) acuerdos regionales, subregionales y extra regionales de integración e iniciativas de cooperación apoyados; y (b) agencias gubernamentales beneficiadas por los proyectos que fortalecen las herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar la prestación de servicios públicos ([EEO#3](#)). Finalmente, el programa es consistente con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5); y con los Marcos Sectoriales de Transporte (GN-2740-7), Integración y Comercio (GN-2715-6) y de Desarrollo y Urbano y Vivienda (GN-2732-6).
- 1.32 **Beneficiarios del programa.** Los usuarios del transporte de carga, transportistas y demás actores de las cadenas logísticas y las personas físicas que utilizan los pasos de frontera, serán los mayores beneficiados con la reducción de los tiempos y costos de servicio en los trámites, así como con la mejora en la calidad de los servicios y facilidades.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.33 **Objetivo del programa.** El objetivo del programa es contribuir a la mejora del sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, asegurando la trazabilidad en las rutas fiscales de Panamá. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia operativa de los pasos de frontera, a través de la reducción de los costos operativos y de tiempos en los procesos de control de personas y mercancías; (ii) optimizar la eficacia de la gestión aduanera multimodal; (iii) incrementar las

---

<sup>32</sup> Programa de Integración Fronteriza (3484/BL-NI) y Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (3488/OC-CR).

capacidades institucionales para atender los casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) mejorar la percepción de la calidad de los servicios públicos en los pasos de frontera; y (v) promover la gestión ordenada del uso del suelo en las comunidades aledañas al paso de frontera. El programa, atendiendo las causas identificadas, estructura las acciones en tres componentes específicos:

- 1.34 **Componente 1. Inversiones en infraestructura y equipamiento (US\$44,3 millones).** Se financiará las construcciones y equipamientos para las instalaciones fronterizas en tres pasos de frontera y el sistema y dispositivos que aseguren trazabilidad logística en rutas fiscales, incluyendo: (i) diseños de ingeniería; (ii) adquisición del terreno que albergará el CCI en Guabito y adecuación de terrenos en Paso Canoas y Río Sereno; (iii) rehabilitación o construcción de edificaciones, vialidad interna y zonas de parqueo e inspección; (iv) equipamiento de servicios básicos (agua potable, energía, telecomunicaciones, entre otros); (v) equipos fijos, dispositivos de control dinámico de cargas y estaciones de gestión<sup>33</sup> en los puestos fronterizos; (vi) equipamientos de control en las rutas fiscales; y (vii) fiscalización técnica y ambiental de las obras.
- 1.35 **Modelos de fronteras integradas.** Con base en el Acuerdo Marco Binacional suscrito entre Panamá y Costa Rica, las inversiones incluyen: (i) en Paso Canoas, un paso fronterizo de doble cabecera bajo el esquema de CCI, mediante controles en el país de entrada; (ii) en Guabito, un CCI con cabecera única ubicado en Panamá; y (iii) en Río Sereno, un CCI, con cabecera única en Costa Rica, aprovechando la infraestructura ya existente en ese país ([EEO#23](#)).
- 1.36 **Integración con Plataformas de comercio internacional y/o logística de Panamá.** Para facilitar el acceso único a los usuarios en la gestión de trámites de comercio exterior, la operación financiará interconectividad, adecuación y/o parametrización de datos de la Plataforma Logística que desarrolla el Programa Panamá en Línea, o las plataformas de comercio internacional y/o logística que estén en funcionamiento en ese momento. Esto generará ahorro de tiempos y costos, y alimentará los indicadores para el Centro de Control y Monitoreo.
- 1.37 **Componente 2. Procesos de control fiscal y parafiscal eficientes y efectivos (US\$20,6 millones).** Se busca mejorar el control fiscal y parafiscal a partir de los parámetros de la GCF, financiando: (i) la definición de procesos de control de gestión integrada y el Marco Normativo; (ii) catálogos de productos para VUCE y herramienta de actualización de catálogos; (iii) el desarrollo e implementación del Sistema de Control de Gestión, el Sistema de Gestión de Riesgos y el Sistema del Operador Económico Autorizado (OEA); (iv) modernización del sistema central de gestión tecnológico y administrativo de la ANA y del Centro de Control y Monitoreo; y (v) actividades de capacitación y divulgación, incluyendo los temas de género.
- 1.38 **Componente 3. Mejoramiento urbano y planificación territorial (US\$4,94 millones).** Busca apoyar el mejoramiento del entorno urbano de los

---

<sup>33</sup> Puntos de control que capturan información de los vehículos automáticamente y la transmiten anticipadamente a los sistemas de control de gestión.



pasos fronterizos, contribuyendo a la adecuada articulación de los nuevos centros de control con las comunidades del entorno, mediante: (i) formulación de Planes Parciales de Ordenamiento Territorial (PPOT); (ii) fortalecimiento de capacidades municipales para la administración de los PPOT; y (iii) estudios de pre inversión e inversiones en mejoramiento de infraestructura y mobiliario urbano básico en la zona aledaña a los pasos fronterizos.

- 1.39 **Gestión y administración del programa (US\$5,16 millones).** Se financiará: (i) la gestión socio ambiental del programa; (ii) servicios de apoyo a la ejecución, administración y operación; (iii) auditorías financieras externas; y (iv) actividades de monitoreo y evaluación.
- 1.40 **Costos y financiamiento.** El costo estimado del programa será de US\$75,0 millones, que serán financiados con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco bajo el marco de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF).

**Cuadro 1.1. Costo y financiamiento (en US\$ millones)**

Componentes y gastos	BID
C1: Inversiones en Infraestructura y Equipamiento	44,3
C2: Procesos de Control Fiscal y Parafiscal Eficientes y Efectivos	20,6
C3: Mejoramiento Urbano y Planificación Territorial	4,94
Gestión y Administración del Programa (incluyendo gestor técnico)	5,16
<b>Total</b>	<b>75,0</b>

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.41 Por medio de la Matriz de Resultados del programa (Anexo II) se medirán, directa o indirectamente, los indicadores de resultados y productos para determinar: (i) la mejora de la eficiencia operativa de los pasos de frontera de Panamá, a través de la reducción en los costos operativos en los procesos de control y la reducción de tiempos de pasos de personas y mercancías; (ii) la mejora de la eficacia de la gestión aduanera en Panamá, mediante la implementación de sistemas y tecnología que permita intercambiar la información e interoperar los sistemas de las instituciones de control fiscal y parafiscal; (iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional para atender casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) la percepción de la calidad de la infraestructura y el servicio, que será un indicador compuesto basado en encuestas de opinión a los usuarios ([EEO#24](#)); y (v) el incremento de la inversión municipal en infraestructura en las comunidades fronterizas, ejecutada de acuerdo con la regulación contenida en los PPOT.
- 1.42 **Viabilidad técnica y económica.** La evaluación económica del proyecto de la muestra ([EEO#1](#)) se efectuó mediante un análisis costo beneficio aplicando la metodología de comparación de los costos económicos totales (costos de los usuarios y costos del Estado), entre el escenario sin proyecto y el escenario con proyecto, considerando un período de análisis de 22 años (ejecución de las inversiones y explotación de la infraestructura). La evaluación consideró como principales beneficios la reducción de los costos para los usuarios por los ahorros de tiempo y costos operativos que se producirán luego de las intervenciones previstas y la variación de costos del Estado por la construcción y operación de las instalaciones.

- 1.43 Con base en el flujo neto de costos económicos para el período de análisis, se calculó el Valor Presente Neto (VPN) para una tasa de descuento del 12%, la Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE), la relación Beneficio/Costo (B/C) y la ratio VPN/inversión. Se realizó un análisis de sensibilidad de los indicadores de rentabilidad en tres escenarios de variaciones de costos y beneficios. Los resultados muestran que con incrementos de 10% en los costos<sup>34</sup> y reducciones de beneficios de 10%, el proyecto de la muestra aún mantiene su rentabilidad pues existe una elevada probabilidad (95%) que la TIRE supere el 24,4% y que el VPN supere los US\$32,3 millones bajo dichos escenarios. Adicionalmente se evaluó en forma separada las variaciones en beneficios y costos que llevan el proyecto al margen mínimo de rentabilidad económica<sup>35</sup>. Los resultados indican que esto sucedería, en el poco probable caso, en que los beneficios esperados se redujeran al 64% o bien si los costos aumentaran 193%, respecto a los supuestos de la evaluación económica.

**Cuadro 1.2. Análisis beneficio-costo para Paso Canoas**

Escenario	Indicadores de Rentabilidad			
	VPN (US\$ millones)	TIRE (%)	B/C	VPN/inversión
Caso base	40,5	29,8	2,6	1,7
1. Sensibilidad (+10% costos y -10% beneficios)	31,7	25,2	2,2	1,2
2. Intercambio de valores	VPN = US\$0 TIRE = 12%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción beneficios = 64%</li> <li>• Aumento costos = 193%</li> </ul>		

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Modalidad.** Este préstamo ha sido concebido bajo la Modalidad de Obras Múltiples (GOM) dado que el programa contempla proyectos independientes de modernización de pasos de frontera atendiendo a criterios de elegibilidad e incluye una muestra representativa para la evaluación y ejecución. Se considera un período de desembolsos de cinco años a partir de la vigencia del contrato de préstamo.

**Cuadro 2.1. Programación de desembolsos (US\$ millones)**

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
10,8	31,2	20,5	8,3	4,2	75,0

- 2.2 **Muestra representativa.** La muestra representativa comprende las inversiones para la modernización del cruce fronterizo de Paso Canoas bajo un esquema de doble cabecera<sup>36</sup> en la que se implementará coordinadamente con Costa Rica un sistema de parada única para los usuarios, con aplicación simultánea de los

<sup>34</sup> Caso de condición extrema pues conforme demuestra la simulación de Monte Carlo, con un 90% de probabilidad los sobrecostos del proyecto de la muestra no superarían el 5%.

<sup>35</sup> Esto sucede si el VPN igual a cero, lo que equivalente a decir que la TIRE iguala a la tasa de descuento.

<sup>36</sup> Con la presente operación se financiarán las inversiones en el lado panameño. Costa Rica cuenta con un préstamo aprobado (3488/OC-CR) para financiar la modernización de la infraestructura y procesos de su cabecera.

controles por parte de las entidades de ambos países. La intervención en este puesto fronterizo se estima en un valor de US\$27,8 millones<sup>37</sup>, que representa el 37,07% del total de la operación.

- 2.3 **Condiciones de elegibilidad.** Los criterios de selección de los proyectos de infraestructura del Componente 1 a financiar con recursos del programa y que no forman parte de la muestra representativa de proyectos se definirán en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). Bajo este componente se podrán financiar proyectos de naturaleza similar al de la muestra, que se orienten a la rehabilitación o ampliación de las infraestructuras y equipamientos de pasos fronterizos terrestres, incluyendo los diseños de ingeniería y la supervisión técnica y ambiental de las obras. Los requisitos de elegibilidad incluyen el cumplimiento de la debida factibilidad técnica, ambiental y social. Serán elegibles para el financiamiento con los recursos del programa obras clasificadas como categoría B y deberán cumplir los requisitos ambientales y sociales que establece el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). Además, debe demostrarse una rentabilidad económica igual o mayor al 12%, medida a través de la TIRE, tal como se evaluó el proyecto de la muestra.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.4 En cumplimiento con la Política de Medio Ambiente y cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID, esta operación ha sido clasificada como de Categoría B. Asimismo, el Prestatario ha elaborado un Análisis Ambiental y Social (AAS), con Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS) asociados a la Muestra del Programa. El AAS incluye la descripción de las características del medio físico y la descripción del entorno social del área de influencia e identifica los principales riesgos sociales y ambientales que resultan de las actividades propuestas. El PGAS contiene las medidas de mitigación que deben ser desarrolladas antes de las fases de construcción y operación de la Muestra.
- 2.5 Al ser programa de obras múltiples, se desarrolló un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) que cubrirá los proyectos que no han sido incluidos en la Muestra a fin de cumplir con los requisitos socio ambientales del Banco. El riesgo de desastres de tipo 1 fue evaluado como moderado, particularmente asociado a lluvias y posibles inundaciones.
- 2.6 No se espera que la Muestra del programa pueda generar impactos ambientales y sociales importantes. Los principales impactos ambientales están principalmente asociados a las actividades de construcción, aumento de niveles de ruido, cambios en la topografía del terreno y la alteración de calidad de agua. Los principales impactos sociales están relacionados a riesgos a la salud y seguridad ocupacional y cambios en el uso del suelo. El área de construcción de la obra está distante de donde se realizan actividades económicas y por lo tanto no se prevé afectaciones a actividades económicas.
- 2.7 El Prestatario incluyó en el AAS un Plan de Consulta y también entregó un resumen de las actividades de consulta que se llevaron a cabo el

---

<sup>37</sup> Con base en estimaciones de los estudios de factibilidad técnica ([EEO#14](#), pp. 282-283) y los ajustes de los pre-diseños.

22 de julio de 2017. En la Consulta asistieron 55 participantes, los cuales fueron encuestados a fin de recabar información adicional conforme se detalla en el IGAS. Con relación a los participantes en la consulta, se tiene que el 31% de los participantes fueron personas de sexo femenino y el 69% masculino. Dentro de los participantes se tuvo representantes de sectores empresariales, gremiales, artesanales, trabajadores y transportistas, en correspondencia con la tipología de partes interesadas definidas en el AAS.

### **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.8 Con base en los resultados del análisis de capacidad institucional ([EEO#29](#)), realizado con participación del equipo de proyecto junto con las entidades involucradas, se constató que el Organismo Ejecutor (OE) posee limitada experiencia en gestión técnica y fiduciaria de proyectos de la naturaleza de este programa<sup>38</sup>, además de contar con escaso conocimiento y falta de personal capacitado en la aplicación de políticas e instrumentos financieros y de adquisiciones del Banco. Adicionalmente se identificó como riesgo el atraso en la asignación presupuestaria anual de los recursos del financiamiento. Como medida de mitigación se ha propuesto un arreglo de ejecución que contempla el apoyo al OE en las tareas técnicas y de gestión de adquisiciones mediante la contratación de un gestor técnico.
- 2.9 Durante la preparación de la operación también se identificaron otros riesgos medios y altos, para los que se propusieron medidas de mitigación: (i) atrasos en la adquisición del terreno para el puesto fronterizo de Guabito, para lo cual la ANA en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha iniciado las negociaciones con los propietarios; y (ii) demoras en la aprobación por parte de los gobiernos de Costa Rica y Panamá de la regulación que implemente los instrumentos acordados, para implementar los alcances de la GCF, por lo que como medida de mitigación, se creará el Comité Técnico Binacional con base en el Comité Técnico Nacional de cada país, que ya existe.
- 2.10 Adicionalmente se identificaron como riesgos relevantes: (i) La articulación de las intervenciones en materia logística de Panamá que está realizando el Banco por medio de los programas: Panamá en Línea (3683/OC-PN) y el Programa de Apoyo Operativo a la Tercera Fase del Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística (ATN/OC-16321-PN), que se mitigará mediante la creación de un grupo intersectorial con un cronograma y plan de trabajo integrado para uso interno del Banco; y (ii) la falta de coordinación y compromiso entre las instituciones involucradas en la ejecución del programa y la operación de los pasos fronterizos que se mitigará mediante la aprobación del Comité de Dirección Estratégica del Programa (CDEP) siendo condición previa para la elegibilidad total del programa.
- 2.11 Además, se realizó un estudio de estimación de la probabilidad de costos adicionales que se puedan presentar en el proyecto muestra, utilizando una simulación de Monte Carlo ([EEO#27](#)). Los resultados indican que existe un buen grado de probabilidad de cubrir los costos del proyecto con el presupuesto referencial y las reservas de contingencias.

---

<sup>38</sup> Más del 50% de las inversiones serán en infraestructura y equipamiento de los pasos de frontera.

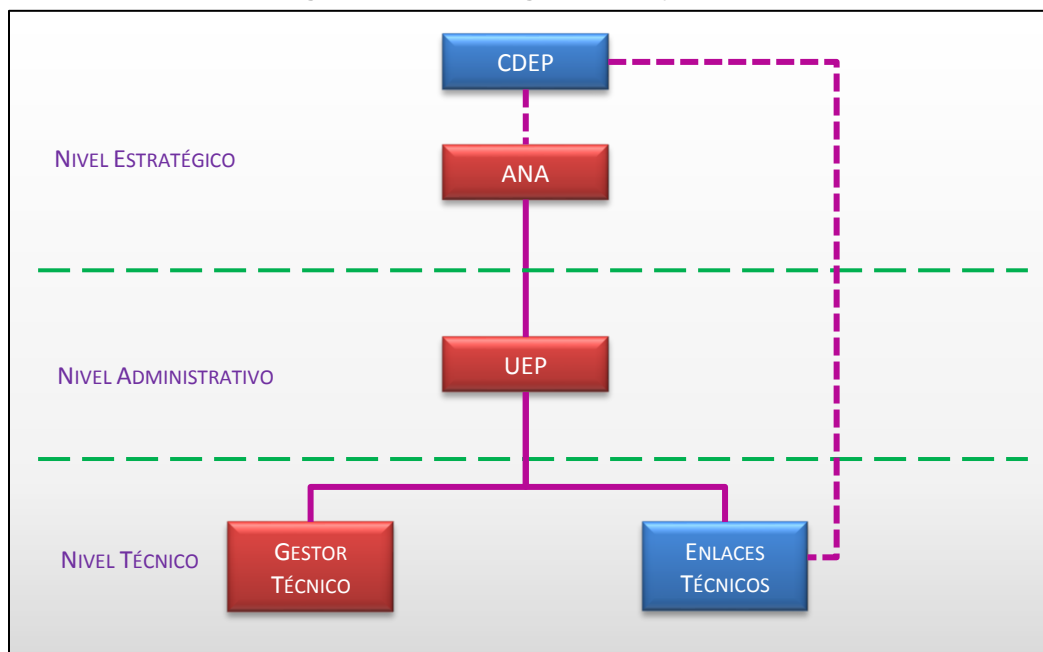
- 2.12 **Sostenibilidad de las inversiones.** La ANA será responsable del mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos de los puestos fronterizos a ser financiados con los recursos de esta operación; para lo cual deberá prever la incorporación de los recursos en su presupuesto anual de operación y la coordinación con las instituciones presentes en los pasos fronterizos, quienes a su vez podrán destinar recursos presupuestarios para contribuir al mantenimiento de sus instalaciones y sistemas.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el OE la ANA, a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que será creada para el efecto y dependerá de la máxima autoridad institucional. Contará con autonomía para la planificación, gestión técnica, operativa, administración fiduciaria (adquisiciones y administración financiera), monitoreo y otras relacionadas con la ejecución del programa.
- 3.2 Para la toma de decisiones estratégicas y coordinación interinstitucional se establece el CDEP como instancia consultiva, de direccionamiento estratégico y de coordinación, que estará integrado por representantes de alto nivel con capacidad de toma de decisiones, de las instituciones claves involucradas<sup>39</sup> en la gestión del Programa, a ser denominadas contrapartes técnicas. El ROP establecerá su integración, funciones y mecanismos de coordinación.

Figura 3.1. Esquema general de ejecución propuesto



<sup>39</sup> El CDEP estará conformado por: ANA; MEF; GL; MICI; MINSA; MIDA; SNM; AUPSA; ATP; ATTT; SENAFRONT y DNAd.

- 3.3 El CDEP será además el órgano encargado de actuar como contraparte en los acuerdos específicos con Costa Rica<sup>40</sup> que regularán, sobre una base de decisión política bilateral del más alto nivel, los arreglos prácticos para la implementación de los modelos de fronteras integradas acordados. Dichos acuerdos preverán entre otras cosas, la extensión de facultades y competencias territoriales del país limítrofe en todo lo relacionado con el control fronterizo, los derechos y responsabilidades de los funcionarios e instituciones actuantes en los procesos de control fiscal y parafiscal, el mecanismo de coordinación para los aspectos logísticos necesarios para el funcionamiento del control integrado y las normas en materia migratoria, aduanera, de control sanitario y de seguridad.
- 3.4 Para la ejecución del programa la UEP contratará un gestor técnico de programa que tendrá a su cargo la gestión técnica, los procesos licitatorios, la administración de los contratos, la gestión social, ambiental y legal. La ANA suscribirá los contratos y pagará los compromisos derivados de los mismos. La UEP estará integrada al menos por el siguiente equipo técnico: (i) un coordinador general, (ii) un especialista en planificación y monitoreo, (iii) un especialista de adquisiciones; (iv) un especialista administrativo financiero (v) un gerente de procesos de gestión coordinada de frontera, (vi) un abogado, y (vii) un especialista de gestión ambiental y social. Los integrantes de la UEP serán contratados o designados por la ANA según los perfiles definidos en el ROP.
- 3.5 Adicionalmente será designado un enlace técnico en cada una de las instituciones que integran el CDEP con capacidad de decisión técnica sobre los proyectos que lleven a cabo, para que sirvan de contraparte a la ANA en la planificación, contratación y ejecución de los mismos.
- 3.6 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** El ROP describirá los criterios y procedimientos para la ejecución del programa. Establecerá las responsabilidades de la UEP, el gestor técnico, y cada institución integrante del CDEP, y los flujos de los mecanismos y procesos que se llevarán a cabo. También incluirá las condiciones precedentes de los proyectos de infraestructura definidos en el Componente 1 que serán financiados con recursos del programa. El ROP incluirá como anexos el IGAS, el MGAS del Programa y para cada obra el respectivo PGAS, así como el Marco de Reasentamiento Involuntario, cuando corresponda. Adicionalmente, incluirá información sobre el alcance y formato de los informes anuales sobre el cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales. Tanto el ROP como cualquier modificación al mismo requerirán la no objeción del Banco para su entrada en vigor. Una primera versión del ROP está disponible en el [EEO#30](#).
- 3.7 **Adquisiciones.** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección de servicios de consultoría se realizarán de acuerdo con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). El Directorio del Banco aprobó la Estrategia de Fortalecimiento y uso de sistemas

---

<sup>40</sup> El GdPN ha instaurado un equipo de trabajo multisectorial que funciona como contraparte del Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres de Costa Rica en la preparación y acuerdos sobre el Acuerdo Marco Bilateral (AMB) con el apoyo del Banco. Este equipo es una base natural para la constitución del CDEP de Panamá. La primera reunión bilateral de trabajo con Costa Rica se realizó el 15 de abril de 2016, instaurándose en cada país los canales de coordinación bilateral para el desarrollo del AMB.

nacionales (GN-2538-1) para el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para licitación pública nacional de US\$250 mil, así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50 mil, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El Plan de Adquisiciones (PA) ([EER#4](#)) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución.

- 3.8 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el ejecutor antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de obras, bienes y servicios y servicios de consultoría, hasta por la suma de US\$15 millones (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 11 de febrero de 2016, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.9 **Desembolsos.** El préstamo se desembolsará bajo la modalidad de anticipos de fondos, en función de la programación financiera para un período de hasta 180 días. El Banco podrá desembolsar un nuevo avance de fondos una vez que el 80% de los fondos previamente desembolsados hayan sido justificados. También se podrán realizar pagos directos a los proveedores y reembolsos de pagos efectuados.
- 3.10 **Auditorías.** Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso, según sea el caso.
- 3.11 **Serán condiciones especiales previas al primer desembolso del préstamo, a ser cumplidas a satisfacción del Banco por el Prestatario: (i) la suscripción entre la ANA y el Prestatario de un convenio interinstitucional para el traspaso de los recursos y las responsabilidades de ejecución del Programa, en los términos y condiciones previamente acordados con el Banco; (ii) la constitución de la UEP, integrada por un equipo técnico con los perfiles acordados con el Banco; (iii) la creación del CDEP, mediante acta constitutiva firmada por las instituciones principales de apoyo a la ejecución del programa; y (iv) la aprobación y entrada en vigencia del ROP, en los términos previamente acordados con el Banco.**
- 3.12 Estas condiciones previas se consideran claves para garantizar un inicio de la ejecución con herramientas adecuadas tanto técnicas como operativas. Esto incluye el instrumento jurídico en el cual conste el traspaso de recursos y obligaciones al OE y la constitución del equipo dentro de la entidad y mecanismo de dirección estratégica al Programa. Teniendo en cuenta la poca experiencia de la ANA estas medidas son necesarias, así como contar con un ROP que incluya lineamientos claros sobre todos los aspectos de ejecución.
- 3.13 Otros requisitos para la utilización de los recursos del préstamo, que serán condiciones contractuales especiales de ejecución a ser cumplidas a satisfacción del Banco por el Prestatario: (i) el Prestatario deberá cumplir con las condiciones



contractuales especiales incluidas en el Anexo B del Informe de IGAS; (ii) previo a la ejecución de la actividad (i) del Componente 2 (Creación de catálogos de autorizaciones de la VUCE), deberá haberse firmado un convenio de cooperación interinstitucional para la operación de la VUCE, que incluya las instituciones principales de la VUCE; y (iii) previo al inicio de la construcción de las obras del paso fronterizo de Río Sereno, la celebración de un acuerdo interinstitucional entre las entidades de control fronterizo que operan en este paso para acordar los términos del uso de las facilidades físicas y la coordinación de su operación.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.14 El monitoreo y evaluación del programa será coordinado por el OE a través de la UEP y con apoyo del gestor técnico. Para ello se tomarán como base las metas y los indicadores de avance definidos en la Matriz de Resultados (Anexo II). El Banco realizará el seguimiento mediante visitas de inspección y misiones de administración, examinando: (i) avance de las actividades y contrataciones; (ii) desempeño del OE; (iii) presupuesto para el ejercicio siguiente; (iv) calendario de ejecución e indicadores de desempeño; y (v) avance en la implementación del plan de gestión socio ambiental para cada proyecto.
- 3.15 La UEP deberá contar con sistemas adecuados para: (i) compilar la información periódica de avance físico y financiero; y (ii) mantener de forma accesible y actualizada la información relevante sobre la ejecución de las actividades del programa y sus recursos. El monitoreo del programa se realizará de acuerdo a lo descrito en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)).



Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Integración Económica -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables * -Profesionales de los sectores públicos y privado capacitados o asesorados en integración económica (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2338	Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva.
Matriz de resultados del programa de país	La operación está prevista en el CPD 2018.	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	6.3	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	1.2	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7	
4. Análisis económico ex ante	8.5	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	0.0	
4.4 Supuestos Razonables	1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	6.5	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5	
5.2 Plan de Evaluación	5.0	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Igualdad de género		
Trabajo		
Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha otorgado recursos de cooperación técnica para el análisis del desempeño logístico y se apoya la preparación de un Plan Nacional de Logística. Algunas operaciones relacionadas son: RG-T2069, RG-T1982, RG-T2053, RG-T1660, RG-T1662, RG-T2267 y RG-T1744.
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Panamá es un país con una economía abierta que enfrenta varios desafíos en los pasos de frontera que comparte con Costa Rica y que afectan a su desempeño logístico y le impiden aprovechar todo el potencial de sus ventajas comparativas geográficas. Según el diagnóstico presentado, los determinantes principales de estos desafíos son los excesivos costos y tiempos para el comercio; la carencia de sistemas informáticos, infraestructura y equipamiento eficientes, y la débil interoperabilidad interinstitucional. El diagnóstico presentado es parcialmente adecuado.

En este contexto, la operación PN-L1107 busca mejorar el sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, para asegurar la trazabilidad en las rutas fiscales. El proyecto tiene tres componentes: (i) inversiones en construcciones y equipamientos para las instalaciones fronterizas en los tres pasos de frontera y el sistema y dispositivos que aseguren trazabilidad logística en rutas fiscales; (ii) definición y desarrollo de procesos de control fiscal y parafiscal eficientes y efectivos a partir de los parámetros de la GCF (Gestión Coordinada de Fronteras); y (iii) apoyo al mejoramiento del entorno urbano de los pasos fronterizos. Sin embargo, las pruebas de validez externa e interna de las soluciones propuestas sólo se han proporcionado parcialmente.

Los documentos del proyecto permiten entender la lógica vertical de la intervención, que es clara. Los resultados que se esperan de la operación son: (i) mejora en la eficiencia operativa de los pasos de frontera; (ii) mejora en la eficacia de la gestión aduanera; (iii) incremento de la capacidad institucional para atender casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) mejora de la percepción de la calidad de la infraestructura y los servicios en la cabecera panameña del paso de frontera Paso Canoas; y (v) mejora en las condiciones urbanísticas de las comunidades fronterizas que contribuyen al buen funcionamiento y la sostenibilidad de los pasos de frontera.

El análisis económico se fundamenta en una evaluación Costo-Beneficio que considera los beneficios incrementales de la reducción de costos de tiempo y operativos para los usuarios. Los resultados son positivos con una Tasa Interna de Retorno de 29.8% y un Valor Presente Neto de US\$ 40.5 millones. La evaluación incluyó un análisis de sensibilidad con variaciones adecuadas. Sin embargo, las estimaciones de costos directos de inversión no están adecuadamente alineadas con los costos de los componentes y productos del proyecto.

La matriz de resultados está construida de manera adecuada y contiene los elementos necesarios para el seguimiento del proyecto. Los indicadores de impacto, resultados y productos propuestos son SMART. La medición de los resultados plantea un análisis antes y después a partir de los indicadores de resultados. También cuenta con un análisis costo beneficio ex post.

La documentación incluye una matriz de riesgo. Se clasificaron un riesgo como alto y cuatro como medios. La calificación del riesgo general del proyecto es medio.

## MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo general</b>	Mejorar el sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, asegurando la trazabilidad en las rutas fiscales de Panamá.
<b>Objetivos específicos</b>	Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia operativa de los pasos de frontera, a través de la reducción de los costos operativos y la reducción de tiempos en los procesos de control de personas y mercancías; (ii) optimizar la eficacia de la gestión aduanera multimodal; (iii) incrementar las capacidades institucionales para atender los casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) mejorar la percepción de la calidad de los servicios públicos en los pasos de frontera; y (v) promover la gestión ordenada del uso del suelo en las comunidades aledañas al paso de frontera.

### IMPACTOS

Indicadores/unidad de medida	Línea base	Meta final Año 2022	Fuente/medio de verificación	Observaciones
<b>Impacto: Mejora del desempeño del sector logístico de Panamá</b>				
Índice de desempeño logístico	3,34 (Año 2016)	3,50	<a href="#">Reporte de Índice de Desempeño Logístico Banco Mundial</a>	Refleja las percepciones de la logística de un país. El índice varía entre 1 y 5.
Valor del comercio a través de la frontera de Paso Canoas/PIB nacional (%)	2,7 (Año 2014)	3,0	ANA	US\$1.250 millones/US\$46,21 miles de millones.

### RESULTADOS

Indicadores/unidad de medida	Proceso	Línea base Año 2015	Meta final Año 2022	Fuente/medio de verificación	Observaciones
<b>Resultado esperado 1. Mejora de la eficiencia operativa de los pasos de frontera de Panamá, a través de la reducción en los costos operativos en los procesos de control y la reducción de tiempos de pasos de personas y mercancías<sup>1</sup></b>					
<b>Paso Canoas<sup>2</sup></b>					
Costo total del proceso (US\$/trámite)	Importación-sanitaria	169,34	115,32	Datos línea base y metas  Informe de consultoría	Costo total promedio trámite en concepto de personal, operadores logísticos, papelería, permisos, salarios y autorizaciones y combustibles.
	Importación no sanitaria	137,24	106,11		
	Exportación-sanitaria	150,17	60,20		
	Exportación no sanitaria	108,80	60,18		
	Tránsito sanitario-entrando	39,95	20,76		
	Tránsito no sanitario-entrando	12,88	12,47		
	Tránsito sanitario-saliendo	64,95	0,10		
	Tránsito no sanitario-saliendo	28,46	0,10		
	Vacíos-entrando	9,93	9,70		
	Vacíos-saliendo	0,74	0,00		

<sup>1</sup> Los valores cero se explican por el modelo operativo de frontera integrada a ser implementado. En Paso Canoas se implementará una doble cabecera (una en cada país) en la cual las Unidades de Transportes (UT) solo harán parada en el país de entrada para realizar simultáneamente los controles, por lo tanto, las operaciones de carga saliendo de Panamá (exportaciones y tránsitos hacia CR) no tomarían tiempo ni significarían costos operativos para los usuarios en el lado panameño y viceversa.

<sup>2</sup> Existe un conjunto de indicadores idéntico para el paso de frontera de Guabito.

Indicadores/unidad de medida	Proceso	Línea base Año 2015	Meta final Año 2022	Fuente/medio de verificación	Observaciones
Tiempo total promedio ciclo de paso por la frontera (horas/UT <sup>3</sup> )	Importación-sanitaria	10,0	1,04		Desde el momento en que la UT se integra a la fila del primer control existente hasta que obtiene el permiso por parte de aduanas para abandonar la zona primaria y continuar hacia su destino. No contempla las 6 horas en la que el paso fronterizo no se encuentra habilitado.
	Importación no sanitaria	8,1	0,92		
	Exportación-sanitaria	14,6	0,0		
	Exportación no-sanitaria	7,9	0,0		
	Tránsito sanitario-entrando	8,1	0,93		
	Tránsito sanitario-saliendo	13,8	0,0		
	Tránsito no sanitario-entrando	7,3	0,89		
	Tránsito no sanitario-saliendo	7,3	0,0		
	Vacíos-entrando	7,2	0,76		
Vacíos-saliendo	4,8	0,0			
Tiempo promedio tránsito de pasajeros (minutos/pasajero)	Buses internacionales CR-PN	61,0	33,5		Tiempo promedio total para completar trámites migratorios.
	Buses internacionales PN-CR	64,0	0,0		
	Vehículos particulares CR-PN	29,9	14,5		
	Vehículos particulares PN-CR	23,9	0,0		
	Peatones CR-PN	3,8	2,8		
	Peatones PN-CR	4,1	0,0		
Capacidad máxima de procesamiento del puesto fronterizo (UT/día)	Importación	806	1.361		Se cuantificará con simulación de procesos/colas, saturando el sistema sin que llegue a colapso.
	Exportación	801	1.352		
Emisión de gases de efecto invernadero provenientes de las unidades de transporte de carga con equipo especial de refrigeración (kg CO <sub>2</sub> e/UT)	Importación-sanitaria	101,3	10,5		
	Tránsito sanitario-entrando	81,9	9,4		
	Exportación-sanitaria	147,1	0		
	Tránsito sanitario-saliendo	139,9	0		
Rutas Fiscales					
Medios de transporte que llegan dentro del plazo de tránsito legal establecido <sup>4</sup>	% de medios transporte que lleguen en el plazo legal	N/A	90	Informe CCM <sup>5</sup>	La línea de base se determinará con informes del CCM.
Índice de rastreo y trazabilidad de LPI <sup>6</sup>	Índice	2,95	3,00	Informe LPI	
Resultado esperado 2. Mejora de la eficacia de la gestión aduanera en Panamá, mediante la implementación de sistemas y tecnología que permita intercambiar la información e interoperar los sistemas de las instituciones de control fiscal y parafiscal					
Acuerdos de integración/iniciativas de cooperación regional y subregional apoyadas	Acuerdos	0	5	MICI OMC	

<sup>3</sup> UT: Unidad de Transporte.

<sup>4</sup> Establecido en el Decreto de Gabinete 12 del 29/03/2016.

<sup>5</sup> Centro de Control de Monitoreo de Cargas.

<sup>6</sup> *Logistic Performance Index*.

Indicadores/unidad de medida	Proceso	Línea base Año 2015	Meta final Año 2022	Fuente/medio de verificación	Observaciones
Porcentaje Declaraciones Únicas de Tránsito (DUT) de tránsitos de entrada y salida en territorio panameño tramitadas mediante el Sistema de Gestión Aduanera para tránsitos.	DUT/tramitadas	0	100%	ANA Estadísticas DUCA-T	
%anual de operaciones aduaneras cuya información se envía en forma electrónica y anticipada	Importación	0	50%	ANA Estadísticas anuales de gestión aduanera	
	Exportación	0	50%		
Declaraciones aduaneras procesadas en Paso Canoas anualmente <sup>7</sup>	Importación+Exportación	29.909	36.895		Declaraciones aduaneras procesadas exitosamente por año en Paso Canoas. Se asume tasa de crecimiento igual a la esperada para el valor del comercio por ese puesto fronterizo.
Porcentaje notas técnicas <sup>8</sup> tramitadas vía plataforma VUCE	Importación	0	25%		
	Exportación	0	25%		
Porcentaje inspección física intrusiva/no intrusiva aplicado a declaraciones en canal rojo/amarillo (%)	Impo.	Rojo	7%		El análisis de riesgo asigna las declaraciones a la revisión documental (amarillo), revisión física (rojo) o “no revisión”.
		Amarillo	5%		
	Expo.	Rojo	2%		
Tiempo trámite de presentación de declaración de mercancías a despacho	Horas/trámite	5	1	Informe Sistema ANA	
<b>Resultado esperado 3. Incremento de la capacidad institucional para atender casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera</b>					
Casos delictivos/victimización identificados, registrados <sup>9</sup> y atendidos por cada/100.000 personas que transitan los pasos de frontera	Casos/100.000 personas	0	20 <sup>10</sup>	Informes del SIEC	Casos que afecten/victimicen a mujeres, grupos indígenas o, menores de edad, como proxenetismo, trata de personas, raptos.
<b>Resultado esperado 4. Mejora de la percepción de la calidad de la infraestructura y los servicios en la cabecera panameña del paso de frontera Paso Canoas</b>					
	Turistas	54	90		Promedio ponderado de características críticas del servicio y la infraestructura: vías de acceso,

<sup>7</sup> Indicador incluido en la Estrategia de País con Panamá 2015-2019.

<sup>8</sup> Regulación no arancelaria/permiso que emiten entidades autorizadas del país para importar/exportar.

<sup>9</sup> Para registro de los casos se usará el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) <http://www.siec.gob.pa>.

<sup>10</sup> Esta meta es preliminar y deberá ser verificada con base en los estudios a realizar. El dato corresponde a unos 60 casos anuales considerando que en total pasan por las fronteras unas 300.000 personas anualmente.

Indicadores/unidad de medida	Proceso	Línea base Año 2015	Meta final Año 2022	Fuente/medio de verificación	Observaciones
Índice de satisfacción usuarios de los pasos de frontera (%)	Transportistas	47	90	Informe consultoría. Encuesta de satisfacción	Infraestructura, tecnología y equipos, calidad del servicio, aspectos socioeconómicos y ambientales, costos, seguridad y evaluación general.
<b>Resultado esperado 5. Mejoras de las condiciones urbanísticas de las comunidades fronterizas contribuyen al buen funcionamiento y la sostenibilidad de los pasos de frontera</b>					
Incremento de inversión municipal promedio anual ejecutada de acuerdo con la regulación contenida en los Planes Parciales de Ordenamiento Territorial (PPOT) en los pasos de frontera identificados		US\$4,87	US\$5,87	Informes ejecución proyecto  Informes gestión financiera municipal	Se tomarán en consideración las inversiones que las Municipalidades de Barú, Bugaba, Renacimiento y Changuinola realicen en materia de infraestructura y servicios públicos, tanto con presupuesto ordinario como con el financiamiento.

## PRODUCTOS

Indicadores	Unidad medida	Línea base		Mediciones intermedias					Meta final		Fuente/medio verificación	Observaciones
		Valor	Año	1	2	3	4	5	Valor	Año		
P1: Paso Canoas construido y/o rehabilitado, equipado y operable	Paso de frontera	0	2017			1			1	2022	Acta/Certificado recepción obra	
P2: Río Sereno construido y/o rehabilitado, equipado y operable	Paso de frontera	0				1			1			
P3: Guabito construido y/o rehabilitado, equipado y operable	Paso de frontera	0					1		1			
P4: Sistema <i>Radio Frequency Identification Device</i> instalado en rutas fiscales y puntos fronterizos	Sistema	0						1	1		Informe de control del CCM	
P5: Sistemas y procesos para la Gestión Coordinada de Fronteras implementados y funcionando	Unidad	0				1			1			
Hito 5.1: Procesos de controles de gestión integrada <sup>11</sup> acordados y firmados	Unidad	0	2017	1					1	2022	Disposición legal de aprobación	
Hito 5.2: Marco normativo de control <sup>12</sup> implementado y funcionando	Unidad	0		1					1			
Hito 5.3: Sistema de gestión integral de riesgo instalado y funcionando	Sistema	0			1				1		Acta cumplimiento satisfactorio de servicios	
Hito 5.4: Sistema de Control de Gestión instalado y operando	Sistema	0			1				1			
Hito 5.5: Sistema aduanero modernizado y operando	Sistema	0					1		1			

<sup>11</sup> Conjunto detallado de procesos, pasos y responsabilidades necesarios de definir por medio de un manual operativo para implementar en forma estructurada los procesos de control de los pasos de frontera, considerando integralmente las actuaciones de todas las instituciones de control del país y la interacción con las instituciones pares del país vecino.

<sup>12</sup> Se refiere a los instrumentos legales, jurídicos y normativos que regulan la aplicación de los procesos de control para la gestión integrada de fronteras.

Indicadores	Unidad medida	Línea base		Mediciones intermedias					Meta final		Fuente/medio verificación	Observaciones
		Valor	Año	1	2	3	4	5	Valor	Año		
Hito 5.6: Funcionarios públicos capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos	Funcionario	0			100	20	20	20	160		Listas funcionarios capacitados	
Hito 5.7: Divulgación a involucrados sobre la Implementación de la GCF en Panamá	Persona	0			300	100	100	100	600		Listas participantes	
P6: Catálogos de procesos para Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) desarrollados	Catálogos	0	2017		4				4	2022	Informes avance programa	
P7: Interfase de conexión entre plataformas informáticas de Panamá y Costa Rica	Interfase	0					1		1		Acta cumplimiento satisfactorio de servicios	
P8: Programa de Operador Económico Autorizado (OEA) implementado	Operador	0			1	2			3		Listas empresas participantes	
P9: Planes Parciales de Ordenamiento Territorial formulados, aprobados y ejecutados	Plan	0				2	1		3		Informes de Ejecución	
Hito 9.1: Planes parciales de ordenamiento territorial formulados y aprobados, incluye portafolio de proyectos priorizados	Plan	0	2017		2	1			3	2022	Acuerdo Municipal	
Hito 9.2: funcionarios municipales capacitados en planificación y gestión territorial, en formulación y evaluación ex ante de proyectos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano básico	Funcionario	0				15	5		20		Listas funcionarios capacitados	4 (Municipios) Barú, Bugaba, Renacimiento, Changuinola.
Hito 9.3: Municipalidades capacitadas mediante asistencia técnica para la gestión de sus PPOT	Municipio	0				3	1		4		Informe avance programa	
Hito 9.4: Diseños de proyectos de mejoramiento de red de infraestructura, servicios y equipamiento urbano básico en las respectivas zonas aledañas de los pasos fronterizos, elaborados	Diseño	0				2	2		4		Diseños aprobados	
Hito 9.5: Proyectos de mejoramiento de la red de infraestructura y servicios y equipamiento urbano básico construidos	Proyecto	0	2017				2	2	4	2022	Acta/Certificado de recepción de obra	
P10: Estudio sobre brechas, oportunidades de equidad y diversidad de género en los pasos de frontera	Estudio	0	2017	1					1		Informe final	
P11: funcionarios públicos capacitados y sensibilizados en temas de género	Funcionario	0	2017		25	25	50	50	150		Listas funcionarios capacitados	

## **ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS**

**País:** Panamá  
**Proyecto:** Programa de Integración Logística Aduanera (PN-L1107)  
**Organismo Ejecutor:** Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)  
**Preparado por:** Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN)

### **I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR**

- 1.1 El Organismo Ejecutor (OE) es la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)<sup>1</sup>, a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que será creada para el efecto y dependerá de la máxima autoridad institucional. Contará con autonomía para la planificación, gestión técnica, operativa, fiduciaria (adquisiciones y administración financiera), monitoreo y otras relacionadas con la ejecución del programa. El Reglamento Operativo del Programa (ROP) establecerá la organización, funciones y responsabilidades respectivas.
- 1.2 Para la coordinación interinstitucional se establecerá el Comité de Dirección Estratégica del Programa (CDEP) como instancia consultiva de direccionamiento estratégico y de coordinación que estará integrado por representantes de alto nivel con capacidad de toma de decisiones de las instituciones claves involucradas en la Gestión de Pasos de Frontera (GCF) en Panamá a ser denominadas contrapartes técnicas. El ROP establecerá su integración, funciones y mecanismos de coordinación.

### **II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 2.1 El riesgo en materia de adquisiciones es medio si consideramos que el personal de la ANA no tiene el conocimiento adecuado sobre los procedimientos de adquisiciones del Banco y ello podrá provocar retrasos en las adquisiciones o imposibilidad de hacerlas. Para mitigar este riesgo se llevarán adelante talleres fiduciarios con el ejecutor y se apoyará a la ANA fuertemente en materia fiduciaria durante el primer año de ejecución. Asimismo, para la ejecución del programa, la UEP contará con una firma denominada ente gestor técnico y de apoyo, que brindará apoyo en la gestión técnica principalmente, en la dirección y gerenciamiento del programa y según se requiera en aspectos fiduciarios, de gestión social y operativos.
- 2.2 El riesgo en materia financiera es bajo por la escasa probabilidad de tener deficiencias importantes en la gestión financiera del programa que puedan afectar los desembolsos.
- 2.3 Existe el riesgo de contar con una asignación insuficiente de presupuesto. Una vez aprobada la operación por parte del BID, la ANA debe gestionar con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la asignación de recursos al proyecto. Para mitigar este riesgo, la ANA contará con el personal de la UEP y herramientas

---

<sup>1</sup> Institución de seguridad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno creada mediante Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008.

de planificación que permitan gestionar adecuadamente las asignaciones presupuestales con el MEF.

- 2.4 La complejidad de los procesos requeridos por la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) para ejercer el control previo genera demoras en la suscripción de contratos y realización de pagos. Para mitigar este riesgo y asegurar que se cuenta con el recurso humano necesario para manejar estos procesos, se contratará un gestor técnico como se menciona previamente.

### **III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS**

- 3.1 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Se aplicará lo establecido en la Guía OP-273-6 y de conformidad con ésta:
    - (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso, según sea el caso; (ii) los anticipos se solicitarán para planes financieros de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación.
  - b. Existe paridad cambiaria en Panamá entre el dólar de los Estados Unidos y el Balboa, por lo cual se puede optar por cualquiera de las opciones de tipo de cambio previstas en las normas generales de los contratos de préstamo, según lo prefiera el prestatario.

### **IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

- 4.1 Los acuerdos y requisitos fiduciarios en adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

#### **A. Ejecución de las adquisiciones**

- 4.2 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).
- a. **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
  - b. **Adquisiciones de sistemas de tecnología de información:** se llevará adelante la contratación de sistemas de tecnología de la información. Al momento de desarrollar las especificaciones técnicas y el alcance del trabajo se evaluará el documento de licitación más adecuado para su utilización.
  - c. **Selección y contratación de consultores:** los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud



Estándar de Propuestas emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- d. **Selección de consultores individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- e. **Uso de sistema nacional de adquisiciones:** el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
- f. **Financiamiento retroactivo:** el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el ejecutor antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de obras, bienes, servicios y servicios de consultoría, hasta por la suma de US\$15.000.000 (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 11 de febrero de 2016, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- g. **Compra de terrenos:** Se podrá financiar la compra de terrenos de acuerdo a la Modernización de políticas y prácticas de restricción al uso de recursos en préstamos de inversión (GN-2331-5). Dichos gastos serían elegibles si se demuestra que: (i) forman parte del proyecto; (ii) son necesarios para obtener los objetivos de desarrollo del mismo; (iii) el uso del terreno es productivo en el contexto del proyecto particular; y (iv) es posible establecer los valores del insumo a precios de mercado razonables y satisfactorios para el Banco.
- h. **Preferencia nacional:** no aplica.
- i. **Plan de adquisiciones (PA):** se usará Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

#### B. Tabla de montos límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/Comparación de precios(CP)	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a \$3.000.000	Mayores a \$250.000 y menores a \$3.000.000	Menores a \$250.000	Mayores o iguales a \$250.000	Mayores a \$50.000 y menores a \$250.000	Menores a \$50.000	Mayores a \$200.000	Menores o iguales a \$200.000

### C. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
<b>Obras</b>		
Contratación de una firma para la construcción y/o rehabilitación de obras del Paso de Frontera Paso Canoas	LPI	18.000.000
Contratación de una firma para la construcción y/o rehabilitación de obras del Paso de Frontera Guabito	LPI	6.000.000
Contratación de una firma para la construcción de obras de mejoramiento urbano en zonas aledañas a los Pasos de Frontera - Proyecto 1 (Paso Canoas)	LPI	3.125.000
<b>Bienes</b>		
Adquisición de equipamiento para el Paso de Frontera Paso Canoas	LPI	8.100.000
Adquisición de equipamiento para el Paso de Frontera Guabito	LPI	3.250.000
Adquisición de hardware para el Sistema de Gestión Coordinada de Fronteras	LPI	2.000.000
Adquisición de hardware para el Sistema de Gestión Aduanero	LPI	2.550.000
<b>Servicios de Consultoría</b>		
Contratación de una firma para la supervisión de la obra del Paso de Frontera Paso Canoas	SBCC	1.700.000
Contratación de firma para el desarrollo del software de los Sistemas de Gestión Coordinada de Fronteras	SBCC	5.950.000
Contratación de firma para el desarrollo software de gestión aduanera modernizado	SBCC	4.000.000
Contratación de una firma para instalación de sistemas de prevención y sistemas tecnológicos para el Centro de Control de Monitoreo	SBCC	1.900.000
Contratación de una firma para el Ente Gestor Técnico y de Apoyo	SBCC	2.500.000

### D. Supervisión de adquisiciones

- 4.3 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el PA.

### E. Disposiciones especiales

- 4.4 No se prevén.

### F. Registros y archivos

- 4.5 El ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
  - Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

## **V. GESTIÓN FINANCIERA**

### **A. Programación y presupuesto**

- 5.1 El MEF tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la ley de presupuesto para la vigencia 2018 no se incluyeron recursos para este programa por lo que ANA deberá hacer las gestiones correspondientes para incluirlo.

### **B. Contabilidad y sistemas de información**

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del MEF y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) se encuentra en proceso de implementar el sistema de contabilidad y presupuesto Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). La UEP deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema.
- 5.3 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la CGR, que no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

### **C. Desembolsos y flujo de caja**

- 5.4 En Panamá en el segundo semestre de 2013 se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó finalizando 2014 por las cuentas del MEF y en 2015 en algunos ministerios. En 2016 se realizará una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO para determinar si puede ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.
- 5.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por ANA<sup>2</sup>. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos<sup>3</sup> que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo plan financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 5.6 El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2018 se requerirán desembolsos por \$31.2 millones.

### **D. Control interno y auditoría interna**

- 5.7 Como consecuencia del control previo ejercido por la CGR, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y

---

<sup>2</sup> Si la evaluación de la CUT mencionada en el párrafo anterior es satisfactoria, los recursos se girarán a la cuenta designada por el MEF.

<sup>3</sup> De conformidad con lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6).

controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

**E. Control externo e informes**

- 5.8 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo del programa.
- 5.9 Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso, según sea el caso.

**F. Plan de supervisión financiera**

- 5.10 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Panamá. Préstamo \_\_\_/OC-PN a la República de Panamá  
Programa de Integración Logística Aduanera

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Integración Logística Aduanera. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$75.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)