

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica

▪ País/Región:	Panamá
▪ Nombre de la CT:	Reestructuración y Modernización de los Servicios de Correo Público (COTEL)
▪ Número de CT:	PN-T1193
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Geovana Acosta (IFD/CTI), Jefe de equipo; Daniela Carrera (CID/CID), Jefe de equipo alterno; Antonio Goncalvez (CID/CPN); Pauline Henriquez (IFD/CTI); Galileo Solis (IFD/CTI), Yohana Gonzalez (IFD/CTI) y Álvaro Sanmartín (LEG/SGO).
▪ Taxonomía	Apoyo al cliente
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	Mayo 24 de 2018
▪ Beneficiario:	Panamá (Ministerio de Gobierno)
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
▪ Donantes / fondo que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$85,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0.00
▪ Periodo de Desembolso:	11 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Agosto 2018
▪ Tipos de consultores:	Firma consultora
▪ Unidad de Preparación:	División de Competitividad, Tecnología e Innovación (IFD/CTI)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD/CTI)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y Estado de derecho.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Modernizar los sistemas postales es una parte esencial del desarrollo de un país, no solo por la responsabilidad de los estados de proveer un servicio de correo universal y de calidad a todos sus ciudadanos, sino también por su potencial contribución al crecimiento económico y desarrollo en áreas tan diversas como logística, comercio, desarrollo tecnológico, servicios financieros, gobierno electrónico, y salud, entre otros. En el caso particular del desarrollo tecnológico, el comercio electrónico depende crucialmente de la existencia de un servicio postal análogo apto para soportar las demandas de la tecnología digital sobre localización geográfica (zip codes) y entrega física de mercancías.
- 2.2 La globalización económica y el cambio tecnológico han venido modificando de manera importante la organización industrial y comercial del sector postal en el mundo. Algunos países han podido adaptarse mejor a esta transformación, revisando tanto su estrategia de operación como reglas de funcionamiento, e impulsando la

inversión y mejora tecnológica de manera sistemática. América Latina, sin embargo, se ha quedado rezagada en este proceso, y hoy sus correos públicos son en su mayoría débiles y poco eficientes debido, por una parte, a que durante muchos años no se ejerció ningún tipo de inversión de mejora, tanto desde el punto de vista comercial, como operativo y tecnológico, y por otro lado, a la ausencia de un marco regulatorio adaptado a las nuevas tendencias y desafíos de éste mercado.

- 2.3 La necesidad de modernizar los sistemas postales en la región es imperativa para la mejora de la competitividad y el crecimiento. En el caso particular de Panamá, esto resulta fundamental en su objetivo de consolidarse como un centro logístico regional. De acuerdo con el Índice Integrado del Desarrollo Postal¹ que mide a nivel global aspectos sobre la calidad, cobertura, conectividad y relevancia del servicio postal, Panamá se ubica en la posición 119 entre 173 países, un desempeño bajo e inferior a la mayoría de los países de la región².
- 2.4 Los desafíos del sistema de correos de Panamá y su operador público COTEL (Correos y Telégrafos de Panamá)³ abarcan múltiples ámbitos. Por un lado, su situación jurídica es débil, con limitada autonomía y capacidad de decisión económica. Por otro lado, la falta de formación de su personal, la escasa implementación de procesos claros y definidos en su gestión interna, y una fuerte cultura organizativa, le hace ser una entidad ineficiente frente a los retos y las tendencias del mercado postal⁴.
- 2.5 La normativa actual que se aplica al sector postal en Panamá es excesivamente dispersa en diversas leyes y decretos, los cuales son antiguos y han sido objeto de limitados desarrollos⁵. Adicionalmente Panamá no dispone de una definición del servicio postal universal en sus normas nacionales, y las funciones de regulación y operación se mezclan en una misma entidad. Una reforma de la legislación nacional es por ende necesaria y prioritaria para dar cobertura a los servicios postales y crear un sector postal más competitivo y adaptado a las tendencias y necesidades actuales.
- 2.6 Por su parte COTEL no ha podido adaptarse a tiempo a los importantes cambios que las tecnologías de información han tenido sobre el sector, perdiendo importante cuota de mercado ante nuevos participantes privados. El servicio prestado por COTEL es deficiente y el mantenimiento de la operación implica un subsidio anual equivalente a US\$8 millones⁶. COTEL solo recupera el 35% del costo de los servicios prestados. Las necesidades de inversión para modernizar el actual sistema de correos de Panamá son relativamente importantes dentro del presupuesto público del país⁷, y la institucionalidad actual de COTEL no garantizan la efectiva implementación de la modernización bajo las actuales circunstancias.

¹ Postal Development Report 2018. Benchmarking a critical infrastructure for sustainable development. Berne, Switzerland. April 2018.

http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/postalDevelopmentReport2018En.pdf

² Este índice para 2018 ubica a Brasil en la posición #44, Colombia #66, Jamaica #69, Chile #72, México #76, El Salvador #78, Costa Rica #90, Perú #99, Argentina #101, Republica Dominicana #105, y Honduras #114.

³ Entidad pública constituida como una Dirección General vinculada al Ministerio de Gobierno. En la actualidad COTEL opera como prestador del servicio y regulador/fiscalizador de actores privados. Las limitaciones de capacidad institucional afectan el cumplimiento de ambas funciones.

⁴ NOVADAYS S.L (Junio,2018). *Opciones de reestructuración y modernización de COTEL*.

⁵ El marco regulatorio, que hasta hoy sirve para regular la actividad postal en Panamá, ha sido la ley 69 del 7 de junio de 1904, la ley del 11 de enero de 1919 y la ley 34 del 16 de abril de 1941.

⁶ Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Gobierno, junio 2017.

⁷ Estimaciones preliminares indican aproximadamente US\$100 millones.

- 2.7 Su estructura laboral constituye un importante desafío para el logro de una eficiente modernización y reestructuración de COTEL⁸. Asimismo, su estructura operativa no permite el cumplimiento de los requerimientos internacionales de la Unión Postal Universal (UPU) y de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP)⁹. Más allá de las nuevas inversiones necesarias, el pasivo laboral (pensiones) de una plantilla relativamente longeva, puede representar montos muy importantes que no están fondeados aun dentro de la contabilidad gubernamental.
- 2.8 En la actualidad la capacidad operativa de COTEL no permite que las transferencias monetarias, enviadas desde y hacia cualquier estafeta de la red postal nacional o internacional, a través de correo físico o telemático cumplan a cabalidad las reglas internacionales de transparencia, lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (e.g.: GAFI).
- 2.9 Por otra parte, el Gobierno de Panamá ha emprendido un Programa de Renovación y Modernización de la Zona Libre de Colón, para mejorar la competitividad de dicho territorio. Parte de la renovación pasa por desarrollar en la Zona Libre de Colón el tema del E-Commerce o Comercio Electrónico. La adecuación de la Oficina de Correos de la Zona Libre de Colón (i.e., estafeta) requiere de importantes cambios en los sistemas de información, procedimientos y personal calificado, que serían de difícil ejecución como programa aislado, dentro de COTEL.
- 2.10 El Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Gobierno, solicitó asistencia al BID para analizar la situación de COTEL, y proponer una estrategia para su modernización y reestructuración que garantice la modernización y transparencia del sistema postal, los derechos de los ciudadanos panameños, y la competitividad y sostenibilidad del operador público. Atendiendo esta solicitud, a finales de 2017 se puso en marcha un estudio sobre la situación actual de COTEL, incluyendo cambios internos y externos con respecto al análisis desarrollado en 2010, estableciendo de forma clara y ordenada las opciones, estructura y etapas del futuro proceso de transformación y reforma, facilitando el diseño de políticas públicas y actuaciones por parte de las autoridades e instituciones de Panamá. El análisis desarrollado incluyó además la conceptualización de una prueba piloto de la Estafeta de la Zona Libre de Colón, buscando aprovechar las oportunidades derivadas del comercio electrónico.
- 2.11 Como resultado de este análisis se propusieron opciones de reestructuración y modernización de COTEL, incluyendo posibles opciones para la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), el papel del futuro regulador postal, la modernización de las líneas de negocio de COTEL, su estructura y recursos internos, así como su reestructuración a partir distintas alternativas organizativas, que permitan dotarlo de una mayor autonomía administrativa y financiera.

⁸ COTEL cuenta con 821 funcionarios, de los cuales 277 venían siendo transitorios y el resto permanentes. Con la reforma de Ley 23, de 12 de mayo de 2017, 264 servidores públicos consolidaron su plaza, por lo que al 2017 solo 13 son de carácter transitorio. De los 821 funcionarios, solamente 24 son carteros. Gran parte de los empleados continúan trabajando tras su jubilación, incrementando costos salariales y limitando rotación generacional. La edad promedio de los funcionarios alcanza los 55 años. El recurso humano en general no dispone de los conocimientos informáticos necesarios para la adopción de nuevas tecnologías.

⁹ La UPU es un organismo especializado de las Naciones Unidas (ONU), que fijan las normas para el intercambio del correo internacional a nivel mundial. La UPAEP es un organismo regional restringido de las Américas, España y Portugal que tiene la finalidad de adoptar acuerdos especiales para el mejoramiento y desarrollo del servicio postal internacional en la región sin contravenir con las disposiciones establecidas por la UPU.

- 2.12 Asimismo, el análisis incluyó una recomendación de hoja de ruta para la modernización y estimación necesaria del proceso de reforma, agrupando medidas y actuaciones propuestas en distintos Planes de Acción previstos hasta 2030, con objeto de estructurar y planificar las inversiones necesarias de forma ordenada, incluyendo el abordaje de medidas organizacionales y de procesos, necesidades de logística, informática y de recurso humano, así como estrategia de mercadeo y desarrollo de nuevos productos. Como modelo de negocio se propuso crear una entidad independiente con capacidad dar respuesta a acuerdos internacionales y abierta a la participación privada. Estos resultados fueron presentados a las autoridades panameñas de manera preliminar en mayo de 2018, y el informe final en junio de 2018.
- 2.13 En el marco de dicho análisis, y como pasos siguientes, se hizo evidente la necesidad de revisar el marco regulatorio vigente y elaborar una nueva Ley para Correos y Telégrafos de Panamá, que sustituya a la de 1904, y que aborde aspectos como (i) la definición del SPU, sus características, productos y forma de prestación; (ii) la caracterización del sector postal y su regulación; (iii) la creación de un regulador postal, y (iv) la definición del marco jurídico de COTEL considerando ámbitos de estructura, dependencia orgánica, funciones y competencias.
- 2.14 La reforma al marco regulatorio y la reestructuración y modernización de COTEL contribuirá a atajar el problema de la rentabilidad y sostenibilidad, y a preparar al operador público para competir eficazmente en el mercado postal junto con las empresas privadas. Contribuirá también a facilitar las gestiones de los ciudadanos, y las empresas, a mejorar las comunicaciones con las Administraciones Públicas y permitir el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a través de los servicios postales. La elaboración de la nueva propuesta de Ley complementará los estudios ya desarrollados y constituye un elemento fundamental para la viabilidad de la propuesta de reforma.
- 2.15 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica será elaborar un borrador de propuesta de Ley postal que dé cobertura a los servicios postales y desarrolle los reglamentos necesarios para crear un sector postal más competitivo, adaptado a la realidad actual, y superándose la multitud de leyes y decretos existentes.
- 2.16 La cooperación técnica está alineada con la Estrategia del Banco con el país para el periodo 2015-2019 (GN-2838), específicamente con: (i) el objetivo prioritario de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva, incluyendo acciones de reforma regulatoria e institucional que complementan la inversión; (ii) el área de acción transversal de mejora de la capacidad institucional, y (iii) el área de diálogo de estabilidad macro financiera y fiscal brindando asistencia técnica en materia de transparencia financiera. La cooperación técnica buscará mecanismos de participación público-privada. Adicionalmente, esta cooperación técnica está alineada con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), específicamente a los objetivos de (i) contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean mas eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano, y (ii) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía.

III. Actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Marco regulatorio para la modernización de COTEL (US\$85.000).**
El componente único de esta Cooperación Técnica evaluará el marco regulatorio

existente relevante a la prestación de los servicios de COTEL, incluyendo el derecho universal del correo. Dicha evaluación incluirá todo el marco regulatorio pertinente a la prestación de servicios postales actuales, así como aquellos que se requieran dentro de la propuesta de nuevo marco de negocio según las recomendaciones de la consultoría de modernización de COTEL¹⁰. En tal sentido, debe considerarse (i) la Ley 69 de 1904 que rige a COTEL, así como otras regulaciones (aduanas, comercio, etc.) que afectan sus actividades, (ii) el marco legal referente a los servicios necesarios para el apoyo a la plataforma e-commerce de la zona franca (estafeta Colón), (iii) el análisis de las obligaciones de Panamá dentro de los acuerdos internacionales como lo son UPU, UAEP, GAFI, etc.

- 3.2 Con base en dicho análisis, y considerando las recomendaciones de la consultoría de modernización de COTEL, se preparará (i) un borrador de proyecto de ley de la corporativización / modernización de COTEL, el cual debe contener las disposiciones necesarias para crear una entidad autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio que tenga la capacidad de actuar de forma eficaz y eficiente en el entorno actual y futuro de los servicios postales nacionales e internacionales considerando el desarrollo de las tecnologías de información, la revolución digital, etc., (ii) un reglamento general básico de la propuesta de Ley de corporativización de COTEL arriba mencionada, que funcione como hoja de ruta para la institución una vez la entidad sea creada; y (iii) un borrador de proyecto de ley del ente regulador de la actividad postal en Panamá, que contemple los servicios a ser prestados por COTEL, así como de los participantes privados en las distintas categorías de servicios postales.
- 3.3 **Comunicación y diseminación de resultados:** Se realizará una reunión de presentación de los productos desarrollados con las autoridades de Gobierno.
- 3.4 **Actores relevantes del proyecto:** La ejecución de este proyecto involucrará la participación de COTEL, el Ministerio de Gobierno, la Autoridad Nacional de aduanas y el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá. El Ministerio de Gobierno es la entidad que ha solicitado el apoyo del Banco para esta cooperación y será un actor relevante considerando que COTEL está constituido como una Dirección General vinculada a dicho Ministerio. Dada la naturaleza de las actividades de COTEL se requerirá también interacción con la Autoridad Nacional de Aduanas y el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá.
- 3.5 Como beneficiarios del proyecto estarán las entidades involucradas y el ciudadano panameño considerando que el servicio postal desempeña un papel vital en el desempeño de las actividades comerciales y une a las personas a través de correo seguro, confiable, asequible y garantizando el servicio universal. Asimismo, la modernización de COTEL podrá reducir la carga presupuestaria que dicha institución representa actualmente.
- 3.6 **Presupuesto.** El presupuesto total del proyecto será de US\$85.000, que serán financiados por el fondo de Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

¹⁰ NOVADAYS S.L (Junio,2018). *Opciones de reestructuración y modernización de COTEL*.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/INS	Financiamiento Total
Componente 1. Marco regulatorio para la modernización de COTEL	(i) evaluación del marco regulatorio relevante, (ii) borrador de proyecto de Ley de modernización, (iii) reglamento general propuesta ley de modernización, y (iv) borrador de proyecto de Ley ente regulador postal.	US\$ 85,000.00	\$ 85,000.00
Total		US\$ 85,000.00	\$ 85,000.00

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Por solicitud del Gobierno de Panamá, a través de Ministerio de Gobierno y COTEL, la agencia ejecutora de esta CT será el Banco, a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación. La ejecución por parte del Banco permitirá mayor eficiencia en el proceso de adquisiciones, mejorará la imparcialidad de la contratación, y se beneficiará de la continuidad del análisis previo desarrollado. Adicionalmente, esta CT demanda una única contratación, por lo que tendrá baja complejidad administrativa. El período de desembolsos será de 11 meses, incluyendo el plazo de ejecución.
- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará una firma consultora, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Para ello se aplicarán las Políticas para Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1). Se recomienda dar continuidad a los análisis previamente desarrollados con una contratación directa a la firma Novadays. Como mencionado anteriormente, la CT constituye la segunda etapa de un proceso que se inició en 2017 apoyando a las autoridades con la identificación de modelos de negocios adecuados para COTEL. La temática de la consultoría propuesta representa un nicho de conocimiento muy específico. Desde hace años la industria a nivel mundial se ha movilizado hacia la privatización del servicio. Nuestra región se encuentra un tanto rezagada en este sentido. Muy pocas empresas aun cuando apoyan otros servicios públicos, tienen la experiencia y el conocimiento para apoyar el sistema de correos. Novadays tiene el conocimiento, experiencia previa, equipo de profesionales e interés en realizar este trabajo.
- 4.3 **Monitoreo y Evaluación.** El seguimiento y monitoreo de la ejecución será realizado en coordinación con el beneficiario a través de: (i) reuniones de coordinación técnico administrativas; (ii) la revisión conjunta de los términos de referencia para la contratación de la firma consultora; y (iii) la revisión y supervisión conjunta de los informes técnicos producto de las consultorías.

V. Riesgos importantes

- 5.1 No se identifican riesgos mayores para la ejecución de este proyecto.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 El proyecto no considera excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación es Categoría "C" (ver Formulario de [Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)).

Anexos Requeridos:

- Anexo I - [Carta de solicitud del Cliente](#)
- Anexo II - [Matriz de resultados](#)
- Anexo III - [Términos de referencia](#)
- Anexo IV - [Plan de Adquisiciones](#)

RESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CORREO PUBLICO (COTEL)

PN-T1193

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 24 de mayo de 2018 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$85.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:	Original Signed	09/17/2018
	Sonia M. Rivera	Fecha
	Jefe	
	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento	
	ORP/GCM	

Aprobado por:	Original Signed	09/18/2018
	Gonzalo Rivas	
	Division Chief	
	Competitiveness, Technology and Innovation Division	
	IFD/CTI	