

**Programa de Reforma del sector Logística de Cargas de Panamá**

**EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR**

**Elaborado por Marelia Martínez Rivas, consultora**

**Marzo, 2015**

**CONTENIDO**

ABREVIATURAS 3

1. INTRODUCCIÓN 4

2. OBJETIVOS 4

3. ANTECEDENTES 4

a. Institucionales 4

b. El sector privado y el COEL 6

c. Planes, proyectos e implicación en la organización institucional 6

4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL 8

a. Instituciones del sector 8

b. Organización de la Coordinación de Logística 9

c. Sistema de Planificación 10

5. PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 10

a. Organización y recursos internos 10

b. Recursos Humanos y Asistencia Técnica 11

c. Financiamiento 11

d. Procedimientos internos y con la red institucional y sistemas de apoyo 11

e. Marco Legal 11

f. Sistema de Monitoreo 12

6. ANEXO - Instituciones vinculadas a la logística de cargas en Panamá 13

# ABREVIATURAS

ACP Autoridad del Canal de Panamá

AMP Autoridad Marítima de Panamá

ANA Autoridad Nacional de Aduanas

ATTT Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre

CL Coordinación de Logística

CLN Consejo Logístico Nacional

COEL Consejo Empresarial Logístico

COMEX Comercio Exterior

DE Decreto Ejecutivo

ELN Estrategia Logística Nacional

GL Gabinete Logístico

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MICI Ministerio de Comercio e Industrias

MOP Ministerio de Obras Públicas

MP Ministerio de la Presidencia

PBL Policy Based Loan - o préstamo de reformas de políticas

PN Panamá

PNLog Plan Nacional de Logística de Cargas

SENACYT Secretaria Nacional de Ciencias y Tecnología

# INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Panamá ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo para apoyar las reformas de políticas (PBL – Policy Based Loan) del sector de logística de cargas. Dichas reformas que se iniciaron en el año 2012 con la creación mediante Decreto Ejecutivo del Gabinete Logístico de Panamá, han cobrado especial relevancia durante el último año, en particular con la ratificación de dicho gabinete por el nuevo gobierno.

En este sentido, el país ha hecho un esfuerzo importante en iniciar la consolidación del marco institucional y legal de apoyo a las reformas del sector tomando como referencia el plan nacional de logística de cargas (PNLog) elaborado con el concurso de los actores relevantes del sector público, privado y académico del país[[1]](#footnote-1). Si bien este plan está pendiente de aprobación definitiva por parte de las nuevas autoridades, el mismo no sólo ha servido la base para ajustes a la conformación y mandato del Gabinete Logístico, sino para la definición de prioridades del nuevo Gobierno establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.

El presente informe presenta una síntesis del proceso hasta la fecha, hace un análisis de la capacidad institucional actual y genera recomendaciones orientadas a fortalecer la misma.

# OBJETIVOS

El presente informe tiene como objetivo hacer una evaluación preliminar de la capacidad institucional de las instituciones responsables del sector de Logística de Cargas en Panamá para llevar a cabo las reformas sectoriales y para la ejecución del plan maestro de logística previsto en el Decreto Ejecutivo de creación del Gabinete Logístico de Panamá, a la vez que generar recomendaciones para fortalecer dichas capacidades y asegurar la sostenibilidad de las reformas a mediano y largo plazo.

# ANTECEDENTES

## Institucionales

***El Gabinete Logístico de 2012 y el Consejo Logístico Nacional***

En mayo de 2012 el gobierno de Panamá creó el Gabinete Logístico (GL) mediante Decreto Ejecutivo No. 90 (18/5/2012). El objetivo del GL era Integrar los diferentes planes, programas y metas de los diversos entes gubernamentales, en coordinación con el sector privado, para la elaboración y ejecución de un Plan Maestro que promueva a la República de Panamá como Centro de Logística Internacional para el comercio global.

De forma específica, el D.E. daba al GL el siguiente mandato:

* Definir la Política Nacional y la Estrategia Logística Nacional
* Elaborar un Plan Maestro para el desarrollo de un Centro de Logística Internacional.
* Coordinar los distintos actores que se encuentran implicados en la logística a nivel nacional.
* Consultar con los distintos actores implicados
* Dar seguimiento a la implementación del plan

El primer GL estaba presidido por el Ministerio de Comercio e Industrias e integrado por las siguientes instituciones: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Comercio e Industria (MICI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Autoridad Marítima Nacional de Panamá (AMP), Autoridad de Aeronáutica Civil, Autoridad Nacional de Aduanas, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), Secretaria Nacional de Ciencias y Tecnología (SENACYT), Secretaría del Metro.

El D.E. definió una estructura de cuatro niveles, en la cual el MICI era igualmente responsable del Nivel Coordinador. En el MICI es el Viceministerio de Comercio Exterior (VM COMEX) la dependencia que asumió la responsabilidad de la formulación del plan maestro previsto en el decreto, para lo cual se acuerda con el BID la elaboración de un plan (Plan Nacional de Logística de Cargas o PNLog en lo sucesivo) el cual serviría de insumo para el plan maestro que oficialmente debía ser generado por el GL.

EL VM de COMEX creó en agosto de 2012 una instancia funcional, el Consejo Logístico Nacional (CLN), para coordinar los actores relevantes del sector en el proceso de elaboración del plan, e instaló mesas de trabajo temáticas en la cual participan representantes del sector público, privado y académico.



*Fuente: Plan Nacional de Logística de Cargas (PNLog) (Op. Citado) con base en el D.E. #90 del 18/5/2012*

***La reforma del Gabinete Logístico***

El 13 de Noviembre de 2014 el Gobierno entrante modifica el D.E. de creación del GL. El nuevo D.E. (No. 881, 13 de Noviembre de 2014, publicado en Gaceta Oficial No. 27660-B) eleva la presidencia del GL al Ministerio de la Presidencia (MP), agrega el Ministerio de Relaciones Exteriores al conjunto de instituciones participantes, y crea la Coordinación de Logística en la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad[[2]](#footnote-2) del MP, instancia que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva del GL y llevará a cabo la coordinación requerida para la formulación del Plan Maestro y la Estrategia Nacional de Logística.

Cabe destacar que el PNLog recoge la voluntad expresada por los actores de contar a mediano plazo con una institución exclusivamente dedicada a la logística, habida cuenta de la importante contribución del sector al PIB del país y que alcanzó 19,5[[3]](#footnote-3) en 2013. El Gobierno ha indicado que no ha descartado esta opción y que la creación de una Coordinación de Logística es un paso importante para reducir el riesgo de su creación.

## El sector privado y el COEL

En febrero de 2012 y en respuesta a la iniciativa en curso del Gobierno de crear el GL, el sector privado decide crear una instancia que aglutinara todos los gremios relacionados con la logística de cargas, el Consejo Empresarial Logístico (COEL).

**Gremios integrantes de COEL**



*Fuente: PNLog. Op. Citado*

El objetivo principal del COEL consiste en mejorar la competitividad panameña y el posicionamiento del sector logístico en la región, todo ello a través de la coordinación y el consenso sobre los puntos de vista de los principales gremios del sector privado.

El COEL participó activamente en la formulación del PNLog, al igual que los gremios integrantes del mismo en forma individual. Para los representantes del COEL la evolución de la Coordinación de Logística del MP hacia una institución separada del sector (Ministerio, Secretaría, etc.) es una de las tareas fundamentales que debe acometer dicha instancia y que no quedó reflejada en el D.E. del nuevo Gabinete Logístico.

## Planes, proyectos e implicación en la organización institucional

Tal como se ha señalado anteriormente el PNLog formulado como producto de la asistencia técnica del BID es un instrumento que ha servido de base para la definición de las prioridades establecidas en el D.E. del GL y en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Es un instrumento formulado a través de un proceso de planificación estratégica y recoge la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos, Estrategias para el desarrollo del sector, pero genera un plan de acción con un presupuesto detallado a 10 años, una estrategia de implementación, propone un sistema de monitoreo de impacto del plan y los indicadores pertinentes.

En líneas generales, los aspectos más relevantes del PNLog se sintetizan a continuación.

**El PNLog y sus principales componentes**

|  |
| --- |
| El Plan Nacional de Logística de Cargas (PNLog) de Panamá, es un instrumento que recoge el proceso de diálogo estratégico de los actores clave del sector e identifica las principales acciones e inversiones requeridas en el sector, así como los retos para la implementación de las mismas.  El PNLog identifica 3 subsistemas logísticos prioritarios que sirven a segmentos productivos de bienes o servicios que tienen carácter estratégico para el país: a) Hub de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA) del Conglomerado del Canal; b) Apoyo al sector agrícola; y c) Apoyo al Comercio Regional con Mesoamérica. La definición de estos subsistemas como prioritarios no descarta la atención a otros segmentos pero prioriza la atención.  **Visión**  Panamá es un Hub logístico de clase mundial, líder en innovación en servicios de distribución y valor agregado con conectividad global, que potencia el desarrollo sostenible del país.  **Misión**  Brindar servicios y administrar actividades marítimas y logísticas de valor agregado a la carga con eficiencia y eficacia, amparadas por una política de Estado y un marco legal que promueve y garantice la libre empresa, la seguridad jurídica, una estructura de mercado competitiva, el crecimiento y desarrollo sostenible. Dicha política de Estado promueve la sinergia de las competencias marítimas y logísticas, el desarrollo permanente de los recursos, obteniendo un máximo beneficio socioeconómico para los panameños  **Estrategias**   1. Integrar el Sistema logístico panameño y optimizar el uso del territorio logístico estratégico 2. Desarrollar un sistema de planificación de la oferta de transporte y logística nacional 3. Crear una Secretaría de Logística adscrita a la Presidencia de la República que lidere y coordine el desarrollo armónico del sector en el marco de un rediseño institucional integral 4. Adoptar mecanismos financieros innovadores que favorezcan y estimulen la inversión en el sector 5. Promover una oferta de servicios logísticos y atraer nuevos operadores para maximizar el valor agregado nacional 6. Ordenar el marco jurídico integral del SLN y crear una ley marco del SLN 7. Modernizar y tecnificar los procesos de comercio exterior 8. Informatizar y digitalizar integralmente el SLN 9. Creación de una oferta de RRHH adecuada a los requerimientos del mercado 10. Crear un centro de conocimiento e innovación logística   **Acciones**  Las acciones del PNLog atienden las necesidades de los tres subsistemas prioritarios en materia de infraestructura, servicios logísticos y sistemas de apoyo a procesos, entre ellos los procesos de comercio exterior. Igualmente se identifican acciones de tipo legal, institucional, RRHH, financiamiento comunes a todos los subsistemas. En total a la fecha de cierre del plan se habían identificado unas 90 acciones varias de las cuales se ramificaban en acciones, proyectos, estudios, lo cual revela la complejidad de la ejecución.  **Estrategia de implementación**  Los retos para la implementación del PNLog identificados en el mismo plan son:   * La adopción de un modelo institucional que asegure la coordinación con el sector privado y la ejecución de lo componentes transversales por parte de las demás instituciones * La promulgación de una Ley Marco del sector que ordene las competencias y asegure que las prioridades sean mantenidas * La adopción de un régimen legal moderno para la inversión privada en infraestructura (PPP) y la armonización de los diversos regímenes de incentivos fiscales a los inversionistas que desea operar en zonas especiales (zonas francas, zonas económicas especiales, zonas libres) |

*Fuente: Elaboración propia con base en el PNLog*

Este plan debe no obstante ser eventualmente ajustado y validado por el nuevo Gobierno, como paso previo a su formalización total o parcial a través de los instrumentos previstos en el D.E. de creación del GL, el Plan Maestro y la Estrategia Logística Nacional (ELN) de Panamá.

En términos de competencias institucionales, destacan varios aspectos del PNLog, a saber:

* **Elevado nivel técnico.** La solidez técnica requerida en la Coordinación de Logística a fin de coordinar, ejecutar, controlar y monitorear la gran cantidad de estudios, proyectos acciones, muchos de los cuales recaen en otras instituciones pero una buena parte de los que tienen carácter transversal deberán ser conducidos directamente por la coordinación. Habida cuenta de la falta de experiencia en el país es indispensable contar con asistencia técnica internacional en las primeras fases.
* **Gestión financiera.** La necesidad de velar por el financiamiento de las acciones e inversiones, y que las mismas sean reflejadas y mantenidas en el presupuesto respetando la coherencia establecida en la secuencia y/o combinación de acciones.
* **Soporte legal.** Las funciones de la CL deben ser respaldadas interinamente por un marco legal que asegure que podrá cumplir efectivamente con su rol en el sector y promover el desarrollo armónico del mismo.

# ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

## Instituciones del sector[[4]](#footnote-4)

Las instituciones vinculadas a la logística de cargas en Panamá son numerosas, ya que además de la complejidad asociada a la transversalidad del sector se le suma la existencia de entes ad-hoc creados para responder a áreas específicas o a la necesidad de agilizar la ejecución de ciertos proyectos (Autoridad del Canal de Panamá, Secretaría del Metro, Secretaría de la Cadena de frío, Autoridad de Transporte y Tránsito Terrestre (ATTT), entre otras). Si bien la ACP parecería estar en el mismo nivel que la Secretaría de Metro y la Secretaría de la Cadena de Frío, aún cuando la ACP tiene mucho más peso para el país que las dos últimas en términos de su contribución a la economía, además de estar protegida constitucionalmente en el capítulo XIV que le es dedicado al Canal y su administración.

Algunas de estas instituciones cubren la inexistencia de organismos rectores del sector, como lo es la ATTT que cubre parcialmente la inexistencia de un Ministerio de Transporte. Esto añade una dificultad particular si se toma en cuenta que Panamá es un país con tradición de ejecución y con poca cultura de planificación en el sector – inclusive el sector transporte –, en parte debido al acelerado ritmo de crecimiento de los últimos años y a la necesidad de generar respuestas concretas. El aspecto institucional se cubre con más detalle en el Anexo de este informe.

Ninguna de estas instituciones cuenta con una dependencia que esté formalmente designada para interactuar con la coordinación logística y que tenga las competencias institucionales para dar seguimiento a los proyectos del PNLOG. En el caso de la ANA existe la Subdirección Nacional de Logística cuyas competencias son básicamente operacionales, la misma asegura el buen funcionamiento de los sistemas, equipos, suministros para el personal en campo, entre otras.

**Marco Institucional de la logística de cargas de Panamá**



*Fuente: PNLog Panamá. Op. citado*

## Organización de la Coordinación de Logística

La CL fue formalmente creada en Noviembre de 2014 a través del D.E que reforma el GL. Su coordinador fue designado a fines de Febrero de 2015 y su nombramiento estaba pendiente de ser ratificado mediante Decreto Ejecutivo con la firma del Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia.

La CL está por constituirse integralmente, a saber.

**Organización y RRHH.** La CL depende funcionalmente de la Secretaría de Logística y Competitividad del MP pero reporta directamente al Viceministro de la Presidencia.

A la fecha de elaboración de este informe la misma no había definido una estructura organizativa interna. Se contaba con un consultor de apoyo que fue contratado por el Banco a mediados de 2013 cuando se inició la elaboración del PNLog. Dado que la unidad está en el MP la misma contará con el apoyo del personal legal que integra la Secretaría de Asuntos Económicos de dicho ministerio. Sin embargo es necesario contar con el proyecto de organización para definir la composición del equipo de RRHH de la misma.

**Sistemas de apoyo internos.** Los sistemas de planificación, presupuesto y control de gestión están por definirse, así como los procedimientos internos y en relación con la operativa del GL. El DE de creación del mismo establece que el mismo reunirse 2 veces por mes.

**Coordinación Interinstitucional**. La CL ha previsto el envío de comunicaciones a las instituciones integrantes del GL a fin que designen personas de enlace. No sólo las personas sino las unidades de enlace deben ser identificadas progresivamente, paralelamente a la definición de funciones de las mismas y los procedimientos de trabajo de la red de instituciones vinculadas al GL.

**Financiamiento y recursos**. Para la fecha de inicio de sus actividades, la CL no contaba con recursos asignados para su funcionamiento. La CT del BID de apoyo a la formulación del plan de logística contaba aún con 130.000 USD que podían ser utilizados en eventos de validación del PNLog y consultorías.

## Sistema de Planificación

La CL no contaba con ningún sistema de planificación y control de gestión a la fecha de elaboración de este informe.

# PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La CL es un primer paso de importancia en la implementación del plan nacional de logística y el cumplimiento de la ambición del país. Si bien el PNLog de Panamá identificó como una prioridad estratégica la creación de un ente independiente, la creación de una coordinación en sus fases iniciales que adopte progresivamente la organización deseada y monitoree el momento en que la misma debe constituirse en un ente separado es fundamental para el éxito en la implementación del PNLog y reduce el riesgo institucional.

El plan de fortalecimiento institucional de la CL ha sido elaborado respondiendo a los criterios enunciados a continuación:

* Adoptar una organización interna que responda a los elementos estratégicos recogidos en el PNLog, de forma de asegurar su implementación y su monitoreo.
* Disponer de RRHH del más alto nivel técnico y asegurar su entrenamiento en el trabajo para actualizarlo con las mejores prácticas del sector.
* Disponer de recursos financieros para comenzar la implementación de las primeras fases del plan, bien sea que la ejecución recaiga bajo su responsabilidad o en otras instituciones de la red de ejecución, y para su funcionamiento interno.
* Disponer de sistemas de apoyo a la planificación, presupuesto, control de gestión, a la vez que sistemas de apoyo a la planificación.

Los elementos del plan de fortalecimiento propuesto se describen seguidamente. Las tareas que se describen en cada aparte deben ser integradas en un plazo aproximado de un año (1) y forma parte de las tareas iniciales de la CL.

## Organización y recursos internos

La CL debe generar un proyecto de organización interna que tome en cuenta, en las instancias técnicas, la necesidad de coordinar las acciones a nivel de componente (infraestructura, servicios, procesos Comex, RRHH, legal, institucional y financiero) y a nivel de subsistemas (Hub de SLVA del Conglomerado del Canal, Apoyo al Sector Agrícola, Apoyo al Comercio Regional con Mesoamérica).

En lo administrativo, la organización debe integrar las funciones de gestión financiera (recursos nacionales y financiamiento externo de todos los componentes del plan), planificación y presupuesto, control de gestión, y administración interna.

Dicha organización podrá tomar la forma inicial de grupos de trabajo internos, priorizados con base en las propias prioridades establecidas por el GL.

## Recursos Humanos y Asistencia Técnica

La logística de cargas es un sector relativamente nuevo para lo cual no existe capacitación formal. Si bien existen iniciativa de otros entes internacionales de desarrollar programas de entrenamiento al respecto, la importancia del sector para Panamá amerita contar con recursos de base de elevado nivel, remunerados de acuerdo a los niveles de mercado del país, y acompañados con Asistencia Técnica Nacional e Internacional al menos durante los dos primeros años de inicio de operaciones y de ejecución de proyectos.

En tal sentido la CL debe definir perfiles de cargo que sirvan de base para la selección. La CL debería contar con expertos en operación de transporte, infraestructura logística, infraestructura de transporte, logística, legal, financiero, facilitación, TIC, RRHH, estadísticas, institucional, administrativo.

Igualmente debe preparar las bases para la AT. Esta última puede ser contratada de forma individual, pero habida cuenta de la carga técnica que ya tendrá la CL en sus fases iniciales se sugiere que se haga un contrato de AT internacional y que sea financiado con recursos de CT internacional. El equipo de AT debe integrarse al equipo técnico de la CL para apoyar en las actividades regulares, así como en la preparación y supervisión de contratos, y la coordinación con otras instituciones.

## Financiamiento

La CL debe estimar las necesidades de financiamiento para los próximos 3-4 años tomando en cuenta la carga de trabajo relativa según las prioridades que establezca el GL. Este financiamiento debe contemplar las necesidades para financiamiento de proyectos así como las necesidades internas, y debe identificar fuentes potenciales internas y externas.

## Procedimientos internos y con la red institucional y sistemas de apoyo

La CL debe definir procedimientos para interactuar con la red institucional, a la vez que contar con sistemas de apoyo a la gestión. Es necesario recordar que buena parte de las actividades de un plan nacional de logística recaen en otras instituciones y por ende la función de la CL consiste en coordinar el ritmo, secuencia y coherencia de acciones, asegurar el financiamiento y monitorear la evolución. La red institucional de ejecución debe designar no sólo personas sino unidades de enlace vinculadas directamente a la ejecución de las acciones establecidas en el plan de logística. Es importante que se definan los sistemas de apoyo a la gestión.

## Marco Legal

Como se señaló anteriormente uno de los principales retos de la CL consiste en que gran parte de la ejecución del plan de logística recae en otras instituciones. Si bien el D.E del GL prevé que su objetivo principal es coordinar las acciones, no existe en la práctica instrumentos legales reales que permitan a la CL asegurar que el presupuesto contempla que los proyectos que se decidan sean presupuestados, que si existen reducciones presupuestarias no se afecten los proyectos clave dado que son decisiones sectoriales, y que las instituciones los ejecuten en el ritmo y plazo establecidos. Si bien entre las estrategias del PNLog se identificó la necesidad de una ley marco de logística, la CL debería proponer un instrumento interino.

## Sistema de Monitoreo

La CL debe definir un sistema de monitoreo de implementación del plan y de la gestión. Es decir, es necesario definir hitos de ayuda a la decisión de cuándo la CL debe comenzar a pensar seriamente en transformarse en una entidad aparte.

# ANEXO - Instituciones vinculadas a la logística de cargas en Panamá

Si bien de logística de cargas es la actividad que más aporta al PIB de Panamá, el país adolece de la falta de un marco institucional adaptado a las exigencias actuales de este sector en materia de infraestructura, diversificación de servicios, y eficiencia y calidad de sistemas de apoyo a procesos COMEX eficientes, de calidad adecuados al volumen servido.

El rápido crecimiento económico experimentado en Panamá en los últimos años – en buena parte generado por la actividad del conglomerado del Canal – ha creado una presión sobre las instituciones públicas para atender rápidamente las necesidades en materia de infraestructura y servicios brindados por el Estado. Esto se traduce en una institucionalidad principalmente focalizada hacia la planificación operativa, la ejecución de programas y proyectos, y con escasa práctica de planificación de largo plazo, a excepción claro está de la Autoridad del Canal de Panamá por la naturaleza de sus actividades. En el sector de logística de cargas no existen organismos reguladores si bien algunas agencias concedentes cumplen funciones de regulación de proyectos concesionados al sector privado lo cual no se ciñe a buenas prácticas internacionales sobre la independencia de las funciones. De igual manera los organismos de promoción tienen un carácter amplio y atienden varios sectores.

A esta orientación institucional a la ejecución se suma el hecho que varias instituciones tienen mandato constitucional, con énfasis en las actividades vinculadas al transporte marítimo, en particular la ACP y la AMP, y que otras han sido creadas con un mandato preciso que inciden directamente en el sistema de logística de cargas. A la complejidad de ordenar el sector de logística de cargas debido a su naturaleza transversal se suma el hecho que estas Autoridades tienen un mandato al cual deben responder de forma independiente a los acuerdos que puedan llegarse en instancias de coordinación y diálogo.

**Marco institucional del SNL de Panamá**



*Fuente: PNLOG Panamá. Op. citado*

De igual manera, la ausencia de instrumentos de planificación de largo plazo es marcada; salvo los planes maestros portuarios y el plan estratégico de Aduanas, el país no cuenta ni con planes de transporte – urbano y de carga –, planes viales, relacionados con componentes del sistema logístico nacional (infraestructura, servicio y sistemas de apoyo a procesos). Adicionalmente, los planes de desarrollo de los subsistemas servidos por el sector logístico – planes de desarrollo y captación de servicios de valor agregado en el conglomerado del canal, planes de desarrollo a largo plazo del sector agropecuario y del sector turismo, solo para citar algunos – son inexistentes, lo cual dificulta el concebir una oferta adaptada a la visión a largo plazo de dichos sectores.

**La ACP**

La ACP está definida constitucionalmente, habida cuenta de la importancia del Canal de Panamá en la vida nacional. La ACP es totalmente autónoma en el cumplimiento de sus funciones y en generar iniciativas de proyectos en el área bajo su ámbito de competencia.

**La AMP**

La AMP es responsable de implementar la EMN, y aún cuando la última versión de la misma incluye principalmente temas de logística, la AMP no parece la entidad más apropiada para asumir esta función. La función principal de la AMP es la fiscalización de la calidad de los servicios portuarios a fin de que sean competitivos, eficientes, no discriminatorios. (Art. 2 de la Ley de Puertos)

**El MOP y la ATTT**

La ATTT es la entidad a cargo de proponer la política general de transporte terrestre y regular todo lo relacionado al transporte de carga. La institución debe coordinar la planificación vial nacional junto con el MIVI, planificar y programar el transporte terrestre para responder a las necesidades del transporte de carga, establecer las especificaciones y características de los vehículos de transporte de carga y establece las condiciones de operación.

Por su parte el MOP es el ente coordinador de los planes, programas y acciones del Estado referentes a las obras públicas. Ejerce la administración, supervisión e inspección de las obras públicas, tales como calles, puentes, pasos peatonales, y dicta las normas técnicas de diseño para la construcción de calles, carreteras y puentes.

**La UABR**

En lo que respecta a infraestructura, la UABR tiene autonomía para promover el desarrollo económico de los Bienes Revertidos. En el marco de este mandato, la UABR ha generado un plan de usos del suelo con asistencia del Banco Mundial que identificó zonas con potencial logístico en la franja interoceánica, y ha venido haciendo licitaciones para otorgar estos terrenos bajo la figura de concesión o venta. Dada la complejidad creciente del sistema, las expectativas de generar un sistema integrado bajo una visión de Hub, y la relevancia estratégica de los suelos ubicados en el área de influencia del Canal, parece de elevada importancia revisar el Plan General de Usos de Suelos del área canalera para verificar si tiene concordancia con la propuesta de una Estrategia de Logística Nacional.

**Secretaría de la Cadena de Frío**

La Secretaría tiene como principal objetivo la planificación y ejecución de todas las acciones necesarias para el diseño, administración, operación y mantenimiento del sistema de la cadena de frío. Fue implementada con el objetivo de ofrecer a los productores un mecanismo que contribuya a disminuir la merma en la cadena logística de los alimentos producidos localmente, pero debería poder ser extendida a las cadenas de exportación.

**La Autoridad Nacional de Aduanas - ANA**

En su carácter de principal organismo responsable de las operaciones de comercio exterior, la ANA debe ejercer el control y la vigilancia aduanera en todos los puertos de entrada al territorio fiscal aduanero, incluso en aquellos de las Zonas Francas y/o Zonas de Libre Comercio. Sus competencias son suficientemente amplias y flexibles para formular las políticas y planes de ejecución relacionados con el desarrollo logístico.

La ANA tiene plenas facultades para administrar las políticas y directrices que regulen el sistema aduanero, para administrar, consolidar y modernizar la política aduanera, y controlar y supervisar las operaciones aduaneras de ingreso, salida y permanencia en el país de mercancías, en territorio fiscal y todo régimen aduanero. La Ley de Aduanas introdujo figuras innovadoras e imprescindibles para el eficiente control aduanero como la firma electrónica, haciéndola equivalente a la firma autógrafa, aún antes de su reconocimiento formal en la ley de comercio electrónico. (Artículo 63 de la Ley de Aduanas)

**Otros**

En aspectos más específicos, hay instituciones que tienen competencias claras en instrumentos de carácter estratégicos con clara incidencia en la logística de cargas. El MICI es responsable de la Estrategia Nacional de Comercio Exterior e igualmente tiene competencias en comercio electrónico - un elemento de extrema importancia en la logística de cargas en lo que respecta a trazabilidad de la mercancías –, en tanto que AIG es la agencia responsable de innovación en este último aspecto, aún cuan la misma es de carácter consultivo. Proyectos de elevada relevancia en la logística agrícola como es el la modernización de la cadena de frío a cargo de la Secretaría del mismo nombre, se limitan por ahora al autoabastecimiento y no atienden las necesidades de las exportaciones. En todos estos casos hay que considerar darle más relevancia a dichas competencias.

Todo lo anterior amerita no sólo un reordenamiento institucional del sector de logística de cargas sino fortalecer capacidades en otras instituciones con funciones de planificación y de ordenamiento territorial y sectorial a mediano y largo plazo.

1. Plan Nacional de Logística de Cargas de Panamá (PNLog). Mayo 2014. Elaborado con la asistencia técnica del BID en el marco del programa de apoyo a la modernización de la logística de cargas y el comercio al Proyecto Mesoamérica. La denominación es estándar para los países que han contado con la asistencia del BID; para la fecha de elaboración de este informe se habían formulado PNLog en Panamá, Costa Rica y República Dominicana y estaba por iniciarse la elaboración en otros países mesoamericanos. [↑](#footnote-ref-1)
2. A la fecha de elaboración de este informe se estaba esperando la promulgación del Decreto que confirmaba el cambio de la antigua denominación de Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad (Decreto Ejecutivo no.236 del 23 de julio del 2009 ) a la Secretaría de Logística y Competitividad. Las modificaciones propuestas conllevarían una modificación al Decreto Ejecutivo 881 para reflejar el nuevo nombre. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fuente : Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 [↑](#footnote-ref-3)
4. Fuente: PNLog Panamá. Op. citado [↑](#footnote-ref-4)