

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **APOYO AL PROGRAMA DE REFORMAS DEL SECTOR TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE PANAMÁ II**

**(PN-L1119)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Reinaldo Fioravanti (INE/TSP), Jefe de Equipo; Juan Manuel Leño (TSP/CPN), Jefe de Equipo Alterno; Alfonso Salazar, Raúl Rodríguez, Eduardo Café y Virginia Navas (INE/TSP); Jaime Granados (INT/TIU); Mónica Centeno Lappas (LEG/SGO); Gerónimo Frigerio, Juan Benavidez, Marelía Martínez y Márcio Cracel (consultores).

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>I.</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A.	Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B.	Experiencias del Banco en el sector, justificación del programa y alineación estratégica.....	8
C.	Programa propuesto .....	11
D.	Descripción de los componentes .....	11
E.	Indicadores clave de la Matriz de Resultados .....	14
<b>II.</b>	<b>ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>15</b>
A.	Instrumento de financiamiento .....	15
B.	Riesgos ambientales y sociales .....	16
C.	Riesgos fiduciarios.....	16
D.	Otros riesgos del proyecto .....	16
<b>III.</b>	<b>PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>17</b>
A.	Resumen de los arreglos de implementación .....	17
B.	Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	17
<b>IV.</b>	<b>CARTA DE POLÍTICAS .....</b>	<b>17</b>

ANEXOS
Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Carta de Políticas</a>
2. <a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
3. <a href="#">Matriz de Resultados</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Análisis Económico del Programa</a>
2. <a href="#">Análisis de Impacto para el Programa</a>
3. <a href="#">Evaluación Institucional del Sector</a>
4. <a href="#">Análisis del Marco Regulatorio de la Logística de Cargas en Panamá</a>
5. <a href="#">Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019</a>
6. <a href="#">Programa de Dimensión del Impacto del Canal de Panamá sobre la Economía del País</a>
7. <a href="#">Plan Estratégico Nacional de Logística de Cargas (PNLOG)</a>
8. <a href="#">La Agenda Logística en América Latina y el Caribe – Panamá</a>
9. <a href="#">Estudios de Necesidades, Ofertas Académicas y Plan de Formación Técnica en Logística</a>
10. <a href="#">Consultoría Mapeo y Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior</a>
11. <a href="#">Análisis para el Mejoramiento de la Logística de Cargas y el Comercio en Mesoamérica</a>
12. <a href="#">La Evolución de la Política Nacional de Logística en Colombia y el Apoyo del Banco</a>
13. <a href="#">Anexo de Integración</a>
14. <a href="#">Lógica Vertical y Progresos Alcanzados</a>
15. <a href="#">Informe sobre Paso Canoas</a>
16. <a href="#">Diseño del Esquema Operativo de Paso Canoas</a>
17. <a href="#">Nota Sectorial de Transporte</a>
18. <a href="#">Matriz Comparativa de los Cambios de las Condiciones de Políticas</a>
19. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

ABREVIATURAS	
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
BID/Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CL	Coordinación Logística
CO	Capital Ordinario
COEL	Consejo Empresarial Logístico
COMIECO	Consejo de Integración y Comercio de Centroamérica
CT	Cooperación Técnica
ELN	Estrategia Logística Nacional
FAL 65	Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional
GdP	Gobierno de Panamá
GL	Gabinete Logístico
INALOG	Instituto Nacional de Logística
LPI	Índice de Desempeño en Logística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MIVIOT	Ministerio de Viviendas y Ordenamiento Territorial
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OE	Organismo Ejecutor
OMC	Organización Mundial del Comercio
PBP	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PNLOG	Plan Nacional de Logística
PMTL	Plan Maestro de Transporte y Logística
PTLZI	Plan Maestro de Transporte y Logística de la Zona Interoceánica
PNLOG	Plan Nacional de Logística
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RECAUCA	Reglamento del Código Uniforme Aduanero
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanera
SLVA	Servicios Logísticos de Valor Agregado
SLN	Sistema Logístico Nacional
SPNF	Sector Privado No Financiero
TEU's	<i>Twenty-Foot Equivalent Units</i>
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**APOYO AL PROGRAMA DE REFORMAS DEL SECTOR TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE PANAMÁ II**  
**(PN-L1119)**

Términos y Condiciones Financieras				
			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
Prestatario: República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			VPP original:	11 años
			Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (US\$ millón)	%	Período de gracia:	24 meses
BID (CO):	200,0	100	Comisión de inspección y vigilancia:	<sup>(b)</sup>
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total:	200,0	100	Comisión de crédito:	<sup>(b)</sup>
			Moneda de aprobación: Dólares de los Estados Unidos con cargo al Capital Ordinario (CO)	
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto:				
El objetivo del programa es contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan el desempeño del país especialmente en los ámbitos de: (i) Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA); (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.				
Los objetivos específicos del programa son: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial, que contribuirán a una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte, la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo del despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.				
La presente operación es la segunda de tres consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente bajo la modalidad de préstamo programático en apoyo de reformas de política.				
Condiciones contractuales especiales:				
Estará sujeto al cumplimiento por parte del prestatario de las condiciones de reforma de política enunciadas en la Matriz de Políticas ( <a href="#">Anexo II</a> ) y de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(c)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>
			EI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(d)</sup> :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input type="checkbox"/>

- <sup>(a)</sup> 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.
- <sup>(b)</sup> 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.
- <sup>(c)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- <sup>(d)</sup> 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 El presente programa conforma la segunda operación de la serie programática de tres préstamos de políticas, orientada a apoyar al Gobierno de Panamá (GdP) en la implementación de reformas en el sector de transporte y logística. Las medidas de políticas propuestas para esta segunda operación son congruentes con las del primer programa dando continuidad al proceso de modernización y reformas ya iniciados. Los objetivos específicos de la serie programática incluyen: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial.
- 1.2 **Marco macroeconómico y aspectos de desarrollo económico.** La economía de Panamá ha crecido a un ritmo sostenido, el Producto Interno Bruto (PIB) creció un promedio de 7,6% anual entre 2008 y 2015, mientras que el promedio de la región fue de 3,2%. Este crecimiento fue impulsado por la inversión, especialmente la relacionada con la expansión del Canal de Panamá y la ejecución de un ambicioso programa de inversión pública en infraestructura. En 2014, el país tuvo un crecimiento de 6,5%, y se estima en 6% para el 2015, consistente con el proceso de expansión del Canal y el comportamiento de la economía global. Por su parte, el déficit de cuenta corriente en 2015 se estima sea cercano de 8,8% del PIB, financiado principalmente a través de la Inversión Extranjera Directa (IED) (13,4% del PIB en 2014). Por el lado de las finanzas públicas, se espera que el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) cierre el 2015 alrededor de 2% del PIB, consistente con la estrategia de consolidación de mediano plazo. La deuda pública al 2014 fue de 37,1% del PIB y para 2015 alcanzó a 39,1%, dentro de los parámetros de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRSF)<sup>1</sup>. Este financiamiento se ha captado mayoritariamente de fuentes externas y, en particular de la deuda con multilaterales que representa un 26% del total.
- 1.3 Panamá está en el centro de los flujos mundiales de comercio<sup>2</sup>, sin embargo, su balanza comercial está en desequilibrio, con un déficit alrededor de US\$6 millones anuales<sup>3</sup>. Las exportaciones de bienes de origen nacional son muy pequeñas en comparación con las importaciones<sup>4</sup> hacia territorio nacional. El déficit se compensa parcialmente con el superávit comercial de la Zona Libre

---

<sup>1</sup> La LRSF establece para 2015 un déficit fiscal de hasta 2% del PIB y una deuda pública neta por debajo de 40% del PIB.

<sup>2</sup> El 16% del volumen de contenedores mundial pasa a través del Canal de Panamá. Fuente: PEG 2010-2014.

<sup>3</sup> El desequilibrio comercial se ha profundizado en los últimos años, teniendo como una de las causas principales de la reducción de las exportaciones agropecuarias y de otros bienes que pasaron de US\$1.126,81 millones a US\$821,6 millones entre 2007 y 2014. Fuente: PEG 2015-2019, pp 50.

<sup>4</sup> El débil crecimiento de la producción agropecuaria, su baja productividad y la composición de la misma han sido insuficiente para atender la demanda nacional, dando lugar a una creciente dependencia de las importaciones de alimentos, que en el último quinquenio han crecido a un ritmo superior al 20% anual hasta alcanzar los US\$550 millones; en paralelo, el precio de los alimentos ha ido creciendo de forma sostenida a una media superior al 7% anual. Fuente: PEG 2015-2019.

de Colón (ZLC) y el comercio de servicios, que ayudan a disminuir el déficit externo.

- 1.4 **Aspectos de la logística y del transporte.** Panamá juega un rol importante en la integración regional e internacional debido a su localización geográfica privilegiada y a la calidad de su infraestructura y servicios de transporte. El Canal que conecta los océanos Pacífico y Atlántico es su activo más importante. Sus cinco puertos de clase mundial, que manejan aproximadamente el 15% de la carga portuaria latinoamericana<sup>5</sup>, su ferrocarril interoceánico, la red vial troncal y vías transversales, y el aeropuerto de Tocumen, con 7,8 millones de pasajeros transportados en 2013, conforman la infraestructura de transporte del país. El sector de transporte y logística son el pilar más importante de la economía panameña, habiendo contribuido en un 18% al PIB<sup>6</sup> en 2015. En los últimos cinco años, el sector creció a un promedio del 8,9% anual y se prevé que continúe siendo uno de los principales motores de crecimiento del país.
- 1.5 En 2007, el país inició la ampliación del Canal y prevé su inauguración en 2016. Con una inversión aproximada de US\$5 mil millones, dicha expansión permitirá que circulen buques del triple de capacidad de la actual<sup>7</sup> y la reducción del tiempo de espera de las naves. Se estima que la ampliación del Canal promoverá una ampliación de negocios sin precedentes en el país, lo que viene despertando el interés de actores privados y públicos, para conformar un *hub* de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA)<sup>8</sup>, evolucionando más allá del modelo de centro de trasbordo<sup>9</sup> ([EEO6](#)).
- 1.6 **Diagnóstico y desafíos de la reforma en el sector de logística.** A pesar de los niveles de inversión en infraestructura en Panamá en los últimos años (§1.5), algunos indicadores reflejan un bajo aprovechamiento de las oportunidades derivadas de su localización geográfica privilegiada asociada al Canal: el 93,6% de la carga que entra o sale de los puertos panameños hace apenas transbordo, con baja penetración en las cadenas globales y baja agregación de valor lo que se refleja en una balanza comercial deficitaria (§1.3). Los productos agrícolas, por su lado, tienen poco acceso a la infraestructura del Canal lo cual

---

<sup>5</sup> Volumen equivalente a 6,8 millones de contenedores al año – Cepal 2013.

<sup>6</sup> El sector de transporte y logística incluyendo actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones. PEG 2015-2019.

<sup>7</sup> De 5.000 TEU'S (*Twenty-Foot Equivalent Units*) hasta 13.000 TEUs.

<sup>8</sup> Los SLVA se componen de una variedad de actividades relacionadas con el envío, incluyendo almacenamiento tradicional, almacenamiento en frío, seleccionado y envasado, empaquetado, etiquetado, personalización, y acabado y montaje finales. Estas actividades suelen ocurrir al final de la cadena de valor y pueden estar ubicadas cerca de una fábrica, de los consumidores o en cualquier lugar dentro de la cadena de transporte. En el caso de Panamá, pueden ser aplicadas las actividades industriales en el modelo mexicano y asiático de *nearshore*, las cadenas de distribución (modelo americano de desconsolidación de contenedores, o sea, repartir mercancías que llegan en un contenedor en cargas menores para atender clientes) o el desarrollo de agrocentros con actividades logísticas de apoyo a la producción agrícola que mejoren las condiciones de acceso al mercado de pequeños y medianos productores. La expansión del Canal y, consecuentemente, de sus actividades de servicios logísticos, generan empleos de calidad, desde el nivel técnico, como los técnicos de operación y mantenimiento de máquinas de alta tecnología, hasta nivel académico y gerencial, administradores y coordinadores de empresas del sector.

<sup>9</sup> Fuente: PEG 2010-2014.

limita su crecimiento. Además, Panamá necesita potencializar su integración con Centroamérica, que es un importante socio comercial<sup>10</sup>.

- 1.7 Dichos problemas están directamente relacionados con una insuficiente disponibilidad de infraestructura y servicios logísticos orientados a integrar los mercados internos y regionales<sup>11</sup>, agravados por la necesidad de mejorar y modernizar los instrumentos legales, regulatorios e institucionales.
- 1.8 En ese contexto el Banco aprobó en 2015, la primera operación del préstamo programático de políticas para apoyar reformas en el sector de logística y transporte en el país (PN-L1110). A continuación se detallan los problemas específicos diagnosticados en el programa, los avances alcanzados desde la aprobación de la primera operación en 2015 y finalmente los hitos que se esperan cumplir en 2016 ([EEO14](#)).
- 1.9 **El marco normativo.** Los problemas específicos del marco normativo panameño en los aspectos de logística y transporte se centran en: (i) la falta de una política de logística de largo plazo, ya que el país no cuenta con instrumentos normativos que orienten y definan políticas integradas para todo el sector; (ii) la falta de armonización de la normativa nacional con los acuerdos centroamericanos<sup>12</sup>, pues el marco legal no cuenta con los reglamentos que simplifiquen y agilicen los trámites aduaneros, y los procesos de comercio exterior; y (iii) la falta de incentivos a la inversión directa en servicios marítimos una vez que el marco legal existente no estimule adecuadamente la inversión directa en dichos servicios<sup>13</sup> ([EEO4](#)).
- 1.10 En la primera operación se lograron los siguientes avances: (i) el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 reconoció la logística como uno de

---

<sup>10</sup> El comercio de Panamá con Mesoamérica representa alrededor del 19% de su comercio exterior (cerca de 2 millones de toneladas), con destino y origen en ZLC. A nivel Centroamericano, se verifica un importante comercio con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, el cual se canaliza por medio terrestre y se vincula a cadenas productivas de alto valor agregado (ej. medicamentos).

<sup>11</sup> Se identifican problemas de accesibilidad y conectividad vial entre los distintos activos logísticos de la zona interoceánica (puertos, ferrocarril y zonas especiales) por los altos niveles de congestión (aunque no hay un estudio de demanda preciso, la congestión se percibe en las grandes colas en la franja oceánica y el crecimiento de la demanda en las terminales de la franja, que registró un aumento de 3,2% en 2014). Asimismo, 80% de la red vial secundaria, por donde se transporta la producción agrícola, está en condiciones malas o regulares, lo que contribuye para altos costos de transporte (US\$7,3/km para un contenedor, mientras que la tarifa media desde o hacia otros puntos en Centroamérica es de US\$1,8/km). En el transporte marítimo, las terminales del interior del país, que manejan 1 millón de toneladas métricas anuales, representan una pequeña parte del comercio exterior del país, en parte debido a deficiencias de orden administrativo y operativo que dificultan las operaciones actuales (Nota Sectorial de Transporte, 2014). De los 32 puertos de Panamá, solamente 6 manejan cargas en contenedor para exportación ([Georgia Tech, 2015](#)). En lo que concierne la infraestructura fronteriza, los pasos de frontera no cuentan con instalaciones adecuadas de aduana y con almacenes de cargas retenidas, lo que causa demora en promedio de 15 horas para el despacho de mercancías y pérdidas de producto. Además, el país carece de una oferta ordenada de infraestructuras logísticas que permita expandir el desarrollo de SLVA y la exportación de productos agrícolas (almacenes de productos perecederos, en la cadena de frío, por ejemplo). [Diagnóstico del PNLOG, 2013](#) y [Nota Sectorial de Transporte](#).

<sup>12</sup> Como compromiso de la adhesión de Panamá al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 2013, Panamá debe ajustar la Ley al Código Uniforme Aduanero (CAUCA) y al Reglamento del Código Uniforme Aduanero (RECAUCA).

<sup>13</sup> La Ley de Servicios Marítimos Auxiliares obliga a las empresas de *bunkering* que operan mediante material flotante a contar al menos con un 75% de capital panameño. Actualmente, solamente 50% de las empresas de *bunkering* actúan con participación de capital extranjero.

los ejes principales de desarrollo económico, y estableció la prioridad de la elaboración de instrumentos rectores del sector ([EEO5](#)); (ii) se elaboró el marco legal aduanero que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica; y (iii) se aprobó modificaciones en la Ley de Servicios Marítimos Auxiliares para estimular la IED.

- 1.11 Como parte del desarrollo de la segunda operación, con el apoyo del sector privado, académico y organizaciones internacionales, el Gabinete Logístico (GL) revisará el Plan Nacional de Logística (PNLOG) ([EEO7](#)) y dará seguimiento a la elaboración de la Estrategia Logística Nacional (ELN). Asimismo se aprobará el marco legal aduanero que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica (§1.35).
- 1.12 **El marco institucional de logística.** El país cuenta actualmente con una institucionalidad de logística y transporte fragmentada con responsabilidades distribuidas en diferentes agencias sin una coordinación efectiva entre las mismas. La principal causa es la inexistencia de un organismo rector que integre y priorice las diversas acciones llevadas a cabo en el sector de logística y que promueva la articulación entre los entes públicos y privados. Las entidades existentes fueron creadas para responder áreas específicas o a la necesidad de ejecución de ciertos proyectos y no cuentan con mandato ni capacidad institucional para dar seguimiento a un plan maestro o estrategia de logística<sup>14</sup> ([EEO3](#)).
- 1.13 En la primera operación se lograron los siguientes avances: por Decreto Ejecutivo, el Ministerio de Presidencia: (i) creó la Secretaría de Competitividad y Logística, con la función de coordinar los entes públicos y privados en el sector logístico nacional; (ii) ratificó la creación del GL, con la participación de las principales instituciones del país, con el rol de instancia rectora de alto nivel de la logística en el país; y (iii) instituyó una Coordinación Logística (CL) como instancia técnica de trabajo del GL<sup>15</sup>.
- 1.14 Como parte del desarrollo de la segunda operación la CL se encuentra preparando su plan plurianual con apoyo de *Georgia Tech*, una de las instituciones académicas más prestigiosas del sector. Asimismo, el ministerio trabaja para vincular al GL un comité consultivo<sup>16</sup> formado por el sector privado y miembros del *World Economic Forum* (WEF) (§1.37).

---

<sup>14</sup> La falta de una instancia ejecutiva encargada de la política de logística es suplida por agencias autónomas entre las que se destacan: la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).

<sup>15</sup> Ubicada bajo el Ministerio de Presidencia, pasa a denominarse Secretaría de Logística y Competitividad y recibe el mandato de coordinar las acciones definidas en el PNLOG (planes, proyectos y acciones estratégicas) junto a otras entidades públicas y privadas, la dimensión técnica de esa coordinación se realiza por medio de la CL adscrita a dicha secretaria y la dimensión estratégica y política, por medio del GL.

<sup>16</sup> El rol del comité tiene como objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones a las acciones y decisiones en el ámbito del GL. Está conformado por un representante de cada subsector de servicios logísticos (transporte marítimo, terrestre, aéreo y de carga), designados por el Consejo Empresarial Logístico y tres miembros del sector privado, los cuales son designados por el Órgano Ejecutivo (OE) por un mandato de un año.

- 1.15 **La planificación sectorial.** En el ámbito de planificación Panamá no cuenta con los instrumentos adecuados de planificación del sector logístico que integre el aspecto multimodal de la infraestructura y los servicios asociados a la logística<sup>17</sup> y que derivan en la calificación del Índice de Desempeño Logístico<sup>18</sup> ([EEO8](#)). Los impactos de la falta de planificación se reflejan además en varias dimensiones, como por ejemplo en la conectividad vial deficiente<sup>19</sup> entre los distintos activos logísticos de la zona interoceánica (puertos, aeropuerto, ferrocarril y zonas especiales) que causa altos niveles de congestión, en la mala calidad de la infraestructura vial en el interior del país y en el mal aprovechamiento del suelo logístico<sup>20</sup>.
- 1.16 En la primera operación se lograron los siguientes avances: (i) El Ministerio de Presidencia ha creado un comité interinstitucional para el proceso de elaboración de un Plan de Transporte y Logística de la Zona Interoceánica (PTLZI), que ordenará las inversiones en el área del Canal y fomentará el desarrollo de actividades de valor agregado; (ii) como insumo para el Plan Maestro de Transporte y Logística (PMTL), que integrará la planificación multimodal de infraestructura y los servicios logísticos a nivel nacional, se ha aprobado el Plan Estratégico de Carga Aérea del Aeropuerto de Tocumen; y (iii) en el aspecto de ordenamiento territorial, el PEG 2015-2019 priorizó la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y de la Ley de Ordenamiento Territorial; y se ha avanzado en las consultas públicas para el Plan de Desarrollo Urbano para las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.
- 1.17 Como parte del desarrollo de la segunda operación, se asignará la entidad responsable por el PTLZI y se definirá el alcance del PMTL. Asimismo, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) aprobará los lineamientos de la PNOT y los Planes de Desarrollo Urbano (§1.40).
- 1.18 **Los procesos de facilitación comercial.** Los problemas específicos en términos de facilitación comercial se centran en: (i) la ineficiencia en los procesos de comercio exterior; y (ii) la inadecuada oferta de recursos humanos técnicos y gerenciales. Las principales causas de la ineficiencia de los procesos se encuentran en la falta de sistematización<sup>21</sup> e integración<sup>22</sup> de las operaciones

---

<sup>17</sup> 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 con planes de transporte (urbano y de carga), un plan organizado de ampliación del suelo logístico y planes viales, relacionados con componentes del Sistema Logístico Nacional (SLN).

<sup>18</sup> Panamá se encuentra en la posición 45º del *Logistic Performance Index* (LPI), debido principalmente a la calidad disponible de infraestructura de comercio y transporte (52º), a la competencia y calidad de los servicios de logística (68º) y la frecuencia con la que los productos llegan a los destinatarios dentro programado o plazos de entrega previsto (42º). *LPI Report, World Bank*, 2014).

<sup>19</sup> El monto dedicado a mantenimiento y rehabilitación vial de 2007 a 2014 ha avanzado irregularmente. En 2014, las inversiones se mantuvieron las mismas de 2007 (US\$100 millones). [Diagnóstico del PNLOG, 2013](#) ([EEO7](#)).

<sup>20</sup> El potencial de suelo logístico en Panamá es de 2.100 has, sin embargo, solamente 836 has están en uso ([Diagnóstico del PNLOG, 2013](#)) ([EEO7](#)).

<sup>21</sup> El Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) no se encuentra en su óptima operación y presenta fallas de transmisión en un porcentaje elevado (50%), así como errores de registro y congestión. El sistema no está interconectado con los depósitos aduaneros y la firma electrónica no está implementada completamente ([Diagnóstico del PNLOG, 2013](#)) ([EEO7](#)).

de control y el número de trámites excesivos para verificación de los documentos de entrada, estancia y salida de naves<sup>23</sup>. Los impactos de la ineficiencia de los procesos de facilitación comercial se reflejan en demoras en el despacho de mercancías ([EEO10](#)). Según el estudio de Paso de Frontera para Paso Canoas, el tiempo de despacho de aduanas para carga es de 15 horas. Uno de los problemas están relacionados con la coordinación de las instituciones para ejercer los controles e implementar medidas de facilitación de comercio. Con la mejora de la infraestructura y de estos procesos, como la implantación de ventanilla única y proceso informatizado, se observaría una reducción de 87%<sup>24</sup>.

- 1.19 En los aspectos de recursos humanos, hay una insuficiente oferta de los mismos en el mercado laboral panameño para llevar a cabo funciones técnicas y gerenciales en el ámbito de logística. La principal causa es la ausencia de una estrategia de recursos humanos para el sector de logística que contemple un plan permanente de reciclaje y capacitación profesional. Solamente 29 de las 60 disciplinas demandadas en logística son impartidas en el país. Se estima un déficit actual de 16.000 personas, lo cual representa más del 13% del total de profesionales en el sector. Este déficit podría superar las 100.000 personas en los próximos 10 años<sup>25</sup>.
- 1.20 En la primera operación los principales avances logrados fueron: (i) Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y Autoridad del Canal de Panamá (ACP) firmaron un convenio interinstitucional para el diseño de una Ventanilla Única Portuaria (VUP); (ii) se ha aprobado el marco institucional para trabajo coordinado de los Directores de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) de Costa Rica y Panamá; (iii) se ha decidido incorporar la VUCE a la plataforma informática del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA); (iv) se ha definido el mandato para la digitalización del Sistema Logístico Nacional (SLN); (v) se han reglamentado medidas para intercambio de información estadísticas entre AMP y ANA; y (vi) se ha formulado una estrategia para ampliar la oferta de recursos humanos en logística.
- 1.21 Como parte del desarrollo de la segunda operación, se buscará la armonización de procesos e intercambio de información entre entidades públicas, implementación de medidas acordadas en el Consejo de Integración y Comercio de Centroamérica (COMIECO), la aprobación del proyecto de ley para la ratificación del acuerdo sobre facilitación de comercio de la OMC - Paquete de Bali, avances en la incorporación de las modificaciones de CAUCA y RECAUCA en SIGA y VUCE, el diseño conceptual del plan maestro de digitalización integral del SLN y un plan de capacitación en logística (§1.42).

---

<sup>22</sup> La VUCE no está completamente informatizada y no integra a todas las entidades (solamente tres presentan sistemas informatizados) (Diagnóstico del PNLOG, 2013) ([EEO7](#)).

<sup>23</sup> Panamá todavía no ha implementado de forma completa los Acuerdos de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65), el Paquete de Bali y las medidas de implementación de corto plazo del Consejo de Integración y Comercio de Centroamérica (COMIECO), que buscan agilizar los procesos aduaneros de los países partes.

<sup>24</sup> Para referencia, la información detallada se encuentra en el Informe de Estudios de Tiempos de *Georgia Tech* ([EEO15](#)) y el Informe de Diseño Operativo del Paso Canoas de EPYPSA ([EEO16](#)).

<sup>25</sup> Estudio de Necesidades, Ofertas Académicas y Plan Piloto de Formación Técnica en Logística, BID ([EEO9](#)).

- 1.22 **Resumen de la lógica de la serie programática.** La primera operación se enfocó en establecer las prioridades de reforma y la institucionalidad necesaria para su implementación. La segunda y presente operación se enfoca en la elaboración de los instrumentos legales, de planificación y de mejora de procesos. La tercera operación se enfocará en concretar los instrumentos legales, sea por aprobación de leyes o por la presentación de las mismas en la asamblea<sup>26</sup>, y concretar los instrumentos de planificación, permitiendo un vínculo concreto y de largo plazo con las políticas públicas. Asimismo, en las tres operaciones se establecen condiciones orientadas a garantizar la sostenibilidad y continuidad de las reformas.

## **B. Experiencias del Banco en el sector, justificación del programa y alineación estratégica**

- 1.23 **Justificación del proyecto.** El sector logístico es estratégico para Panamá por su importancia económica y su papel como motor de crecimiento del país, generador de empleo y de divisas. A través de los encadenamientos de las actividades productivas, el sector logístico potencia la dinamización de la economía y fortalece la competitividad de la producción nacional. Las prioridades del gobierno en términos de desarrollo del sector, reflejados en el PNLOG y en el Plan Nacional de Gobierno, se articulan alrededor de tres subsistemas: (i) *hub* de SLVA del conglomerado del Canal; (ii) logística de apoyo al sector agrícola<sup>27</sup>; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.

- 1.24 **Correlación entre reformas en el sector de logística, comercio exterior y crecimiento económico.** Evidencias empíricas internacionales indican que las reformas institucionales en el sector de logística y comercio exterior tienen correlación positiva con el crecimiento económico<sup>28</sup> y con el incremento de la IED en logística<sup>29</sup>. Países de la región como Colombia<sup>30</sup> y Uruguay<sup>31</sup> han

<sup>26</sup> La aprobación de una ley será planteada cuando sea requisito para condiciones posteriores, pero como práctica general, se reconoce que con la presentación a la asamblea de la misma, los esfuerzos en la instancia ejecutiva del gobierno se han cumplido y que las condiciones para el avance en las reformas están establecidos.

<sup>27</sup> Se espera que las reformas dinamicen el sector agrícola en el país, ya que la estrategia logística y los planes permitirá priorizar las inversiones tomando en cuenta la demanda del sector (los almacenes de perecedero de la cadena de frío, habilitación a la exportación de los puertos próximos a los centros productivos, las inversiones en infraestructura vial); los reglamentos en el tema de aduanas y facilitación comercial acortará los plazos de despacho de mercancías, que es muy importante para productos sensibles al tiempo.

<sup>28</sup> [\*The impact of business regulatory reforms on economic growth. Journal of the Japanese and International Economies. Haidar, 2012.\*](#) El autor menciona que cada reforma positiva en regulaciones relacionadas con comercio internacional (tiempos, costos, procedimientos para exportar e importar, etc) está asociado a un aumento de 0,88% en el crecimiento medio económico (p. 287).

<sup>29</sup> [\*Hard or soft? Institutional reforms and infrastructure spending as determinants of foreign direct investment in China, Japanese Economic Review, December 2005.\*](#) En Estados Unidos, Japón y China las reformas institucionales son los elementos más importantes para atraer inversión directa al país. En *The Economic Growth Effect of Logistics Industry Foreign Direct Investment Analysis*, Wang & Wang concluyen que el aumento de 1% de las inversiones extranjeras directas en logística en China contribuyeron para un crecimiento económico de 0,413%.

<sup>30</sup> Por medio de un préstamo de políticas (CO-L1090) y apoyo de Cooperación Técnica (CT) del Banco, Colombia ha implementado la Política Nacional de Logística y otras reformas claves en el sector.

<sup>31</sup> Uruguay creó en 2010 el Instituto Nacional de Logística (INALOG) integrado por entidades públicas y privadas para promover la profesionalización y la eficiencia del sector logístico mediante acciones de investigación, asesorar el Poder Ejecutivo, entre otras.

avanzado en reformas importantes en su gestión de la logística como herramienta de mejora de la competitividad; asimismo, países como Singapur que se ha consolidado como referencia en desempeño logístico a nivel mundial incluye la logística como política de Estado desde hace más de 50 años<sup>32</sup>. *Behar, Manners & Nelson* concluyeron que la mejora en el desempeño logístico de un país puede contribuir en un 8% en el aumento de las exportaciones<sup>33</sup>.

- 1.25 **Estrategia del Gobierno de Panamá (GdP).** El programa es consistente con la Estrategia del Gobierno, definida en el PEG 2010-2014 y PEG 2015-2019. En este último, la logística es uno de los cuatro pilares<sup>34</sup> de la estrategia de diversificación y productividad de la base económica. Asimismo, el gobierno ha identificado las actuaciones necesarias para el desarrollo de los subsistemas logísticos en distintos ámbitos, incluyendo: (i) infraestructura y servicios logísticos; (ii) marco legal e institucional; (iii) recursos humanos e innovación; (iv) procesos de comercio exterior; y (v) financiamiento ([EE05](#)).
- 1.26 **El apoyo del Banco en el sector de logística en Panamá.** El apoyo del Banco en el sector se originó en 2012 en el contexto del Proyecto Mesoamérica, a partir de estudios y diagnósticos regionales<sup>35</sup>. En 2013, el Banco aprobó la CT PN-T1108 con la cual se apoyó la elaboración de: (i) el PNLOG de forma participativa mediante mesas de trabajo con el sector privado; y (ii) un documento técnico base para la elaboración del PNLOG y de la Ley del SLN, entre otros. Asimismo, el Banco ha puesto a disposición de la CL a dos consultores, y ha aprobado una CT<sup>36</sup> no reembolsables para brindar apoyo adicional al funcionamiento de la unidad y a la planificación sectorial. Asimismo, se encuentran en preparación en el Banco, tres operaciones de préstamos con actividades relacionadas a logística, que complementan y apoyan la implementación de las políticas<sup>37</sup>.
- 1.27 El presente programa consolida ese apoyo, mediante un préstamo de políticas que atiende las necesidades de financiamiento del país, y establece un incentivo para acelerar y consolidar reformas claves, orientadas a alcanzar los objetivos del país en términos de políticas logísticas y crecimiento económico.
- 1.28 **La experiencia del Banco en otras reformas del sector transporte y logística.** El Banco ha trabajado en seis operaciones de reforma de políticas en

---

<sup>32</sup> [What Panama needs to become the Singapore of Latin America?](#) Gomez, Carlos, Georgia Tech, 2013.

<sup>33</sup> [Exports and International Logistics, 2011.](#) Los autores examinaron la relación entre la mejora de la eficiencia de los procesos aduaneros y de los despachos de mercancía (por medio del uso de los sub indicadores del LPI) y el crecimiento de las exportaciones.

<sup>34</sup> Junto con los sectores: agropecuario y desarrollo rural, turismo y minería.

<sup>35</sup> Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica. BID, 2013. Se analizó la logística, los servicios de transporte, las medidas de facilitación del comercio y las aduanas, los costos de distribución interna y los cuellos de botella en la región ([EE011](#)).

<sup>36</sup> En noviembre de 2015 el Banco aprobó la CT PN-T1140 con recursos del Fondo General Español por un monto de US\$400.000. Asimismo, se prepara la CT PN-T1144 que apoya la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial.

<sup>37</sup> Programa de Mejora de la Competitividad y los Servicios Públicos a través del Gobierno Electrónico (PN-L1114) - apoyo a la plataforma logística, ventanilla única y SIGA, Programa de Integración Fronteriza (PN-L1107) infraestructura fronteriza y Programa de Innovación para Inclusión Social y Competitividad (PN-L1117), en la parte de capacitación.

el sector transporte en la región<sup>38</sup>, de las que se han obtenido lecciones aprendidas aplicadas a esta operación, las cuales incluyen: (i) contar con instrumentos normativos actualizados, lo que se materializa con el marco legal aduanero; (ii) contar con herramientas de planificación integradas, lo que se ha incorporado en la presente operación por medio del desarrollo de un PNLOG y de los planes maestros; (iii) necesidad de apoyo del Banco en consolidar grupos de apoyo técnicos dentro de las unidades coordinadoras, por lo que se incorpora el fortalecimiento de la CL; (iv) necesidad de fortalecimiento del diálogo con el sector privado, lo que se materializa con la incorporación del comité consultivo al GL; y (v) la coordinación interinstitucional al más alto nivel del gobierno, que se alcanza con la consolidación del GL en el Ministerio de la Presidencia. Asimismo, cabe señalar el Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística de Colombia (CO-L1090), aprobado en 2011, por sus similitudes con el presente programa, especialmente en los aspectos institucionales y legales, con la creación de comités interinstitucionales, una Política Nacional de Logística y aspectos de facilitación comercial. Colombia dispone hoy de instituciones alineadas bajo una Política Nacional de Logística, un sistema nacional de planificación eficiente con indicadores claros<sup>39</sup>.

- 1.29 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838)<sup>40</sup>, por contribuir en el objetivo de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva y con el indicador de aumento de la competitividad del SLN. El programa también es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (GN-2788-5) y se alinea con el desafío de desarrollo de: integración económica, al propiciar la alineación de los instrumentos y políticas de integración por medio de las reformas necesarias para la implementación de VUCE, armonización e implementación de los acuerdos regionales y de la digitalización integrada del sistema logístico, contribuyendo al incremento del valor de las exportaciones de bienes y servicios de Panamá. Asimismo, de acuerdo a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4) la operación se define como una operación de: (a) focalización multinacional, ya que se orienta a la mayor participación de Panamá en las cadenas productivas internacionales; y (b) subsidiaridad nacional, por la adopción de normas y acuerdos regionales e internacionales sobre procesos aduaneros y de facilitación comercial ([EEO13](#)). La principal área de integración donde se enfoca esta operación es el Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades<sup>41</sup>. Finalmente, según el análisis de alineación a partir de los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019, el indicador de resultado: tiempo de despacho de aduanas promedio

<sup>38</sup> Programa de Reforma de Transporte Aéreo (1042/SF-GY); Programa de Reforma de Transporte Aéreo (2682/OC-BH); Programa de Consolidación del Equilibrio Fiscal del Estado de Alagoas (3061/OC-BR); Programa de Apoyo a la Política Nacional de Logística (2540/OC-CO); y Programa de Reforma de Políticas del Sector Transporte en Bolivia (BO-L1089).

<sup>39</sup> La evolución de la Política Nacional de Logística en Colombia y el apoyo del Banco, BID, 2014 ([EEO12](#)).

<sup>40</sup> El proyecto está incluido en el *Country Program Document* (CPD 2016).

<sup>41</sup> El pilar de la estrategia de integración relacionada al área *software* se alinea con operaciones que apoyan acciones como reformas políticas, actividades relacionadas con el marco regulatorio, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades necesarias para facilitar el movimiento o transacción de bienes, servicios, capital, las inversiones directas, las personas y la tecnología a través de fronteras, con el objetivo de promover una mejor integración de los sistemas nacionales y los operadores privados en la economía mundial.

para carga en Paso Canoas planteado en la matriz es similar y equivalente al indicador del CRF relacionado con los tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables. Por lo que también aplica su contribución.

- 1.30 El programa también está alineado con la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), ya que busca promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura, con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-3), en las dimensiones de éxito relacionadas a: (i) redes logísticas consolidadas y eficientes; (ii) corredores sostenibles de integración del comercio; y (iii) instituciones con capacidad de generar e implementar políticas sectoriales de transporte y con el área estratégica de logística.

### C. Programa propuesto

- 1.31 **Objetivo.** El objetivo del programa es contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá, a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan el desempeño del país especialmente en los ámbitos de: (i) SLVA; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional. Los objetivos específicos del programa son: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial, que contribuirán a una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte, la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo del despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.
- 1.32 **Beneficiarios.** Los principales beneficiarios del programa son los productores panameños<sup>42</sup> que disfrutarán de mejor acceso a los mercados internacionales, las empresas de servicios logísticos<sup>43</sup> que se benefician con mejores infraestructuras y conectividad, y la población en general que se beneficiará del crecimiento del país y de la generación de oportunidades de empleo.

### D. Descripción de los componentes

- 1.33 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
- 1.34 **Componente II. Reforma y consolidación del marco normativo e institucional de logística y transporte.** Este componente se divide en dos subcomponentes con sus respectivos objetivos:
- 1.35 **Subcomponente II.1. Reforma del marco normativo de logística.** El objetivo es apoyar la reforma del marco normativo de logística que introduzca una visión de largo plazo y los lineamientos del sector. Para la segunda operación, se

<sup>42</sup> Panamá cuenta con un total de 245.105 de productores, según el VII Censo Nacional Agropecuario, 2011, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República.

<sup>43</sup> Un total de 300 empresas. Fuente: [Directorio de Empresas de Servicios Logísticos de la Plataforma Logística de Georgia Tech.](#)

acuerdan las siguientes reformas de políticas: (i) aprobación por el GL del PNLOG, incluyendo objetivos, programas y proyectos<sup>44</sup>; (ii) aprobación por el GL de la ELN, incluyendo la visión del sector, estrategia de abordaje y sistema de monitoreo<sup>45</sup>; (iii) aprobación del nuevo marco legal aduanero, que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica. El nuevo marco legal incluye, entre otros, la simplificación de trámites aduaneros, la facilitación de procesos y la creación de nuevas competencias en materia aduanera al Tribunal Penal y de la Defensoría de Oficio<sup>46</sup>; y (iv) aprobación por parte de la AMP de un Plan de Desarrollo de IED en servicios marítimos auxiliares.

- 1.36 Para la tercera operación, se prevé: (i) envío al GL del proyecto de Ley Nacional de Logística; (ii) aprobación y la reglamentación del marco legal aduanero que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica, y (iii) la evaluación de las acciones y resultados del plan de inversión en servicios marítimos auxiliares.
- 1.37 **Subcomponente II.2. Consolidación del marco institucional de logística y transporte.** El objetivo es apoyar el fortalecimiento del marco institucional, con la implementación de instancias de alto nivel que coordinen la puesta en marcha de planes y proyectos, y faciliten la toma de decisión entre las instituciones claves del sector. Para la segunda operación las reformas de política contempladas son: (i) fortalecimiento de la gestión de la CL por medio de la creación del comité consultivo permanente formado por el sector privado y la aprobación del plan de trabajo plurianual de la CL incluyendo la asignación de recursos humanos y técnicos para la elaboración del proyecto de Ley del SLN y de la definición de los indicadores de seguimiento y el esquema de monitoreo y evaluación<sup>47</sup>; y (ii) la aprobación por el GL del Informe de Gestión de la CL con los productos y resultados vinculados al plan de trabajo del año precedente así como directrices estratégicas para el próximo año.
- 1.38 Para la tercera operación, se prevé contar con: (i) evaluación de las acciones y resultados de la gestión de la CL por medio de la implementación y análisis de indicadores de seguimiento, y el esquema de monitoreo y evaluación; y (ii) aprobación por parte del GL del Informe de Gestión de la CL con los productos y resultados vinculados al plan de trabajo del año precedente así como directrices estratégicas para el próximo año.

---

<sup>44</sup> Se ajusta la condición indicativa prevista en la primera operación: el nombre del instrumento pasa de PMLOG a PNLOG para tener consistencia con el nombre oficial; asimismo, la aprobación del instrumento se concentra en la órbita del GL.

<sup>45</sup> Se ajusta la condición indicativa prevista en la primera operación: la aprobación del instrumento se concentra en la órbita del GL.

<sup>46</sup> Tras un amplio proceso de consultas que incluyó el sector privado, se decidió dividir el marco legal en dos partes: un decreto ejecutivo que incluye los aspectos de la simplificación de trámites aduaneros y la Ley del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que trata los aspectos penales. Al realizar esta división del marco legal se fortalece la condición ya que tanto el decreto como la ley deben estar aprobados al momento del desembolso.

<sup>47</sup> Se fortalece la condición indicativa prevista en la primera operación, con la creación del comité consultivo del sector privado.

- 1.39 **Componente III. Establecimiento y modernización de procesos de planificación integral y facilitación comercial.** Este componente se divide en dos subcomponentes con sus respectivos objetivos.
- 1.40 **Subcomponente III.1. Procesos de planificación integral.** Apoyar el fortalecimiento de la planificación integral, a fin de fortalecer el desarrollo logístico nacional, las actividades de valor agregado y la logística de apoyo al sector agrícola. Esta segunda operación incluye: (i) elaboración del PTLZI, incluyendo los siguientes aspectos: tamaño de la futura demanda de valor agregado en la zona interoceánica; suelos disponibles; planes y proyectos de transporte e infraestructura logística relevantes; requerimientos de inversión; propuestas de mecanismos que permitan armonizar las competencias de diferentes entidades públicas; evaluación estratégica ambiental; (ii) elaboración del PMTL e incorporación de su seguimiento a las actividades de las mesas de trabajo. El PMTL debe incluir: la identificación de necesidades de infraestructura y servicios de los principales segmentos logísticos y los flujos nacionales e internacionales derivados; integración de las iniciativas existentes en materia de infraestructura y servicios; propuesta de los proyectos de transporte e infraestructura logística relevantes; priorización de las inversiones y propuesta de modelo de gestión para la inversión privada en dicha infraestructura; (iii) aprobación del Plan Estratégico del MIVIOT que contiene los lineamientos de la PNOT, enfocados en las potencialidades productivas y logísticas del país y aprobación de reglamentos sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano<sup>48</sup>; y (iv) actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, incorporando cambios originados en las consultas públicas, con el objetivo de identificar áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo logístico nacional.
- 1.41 Para la tercera operación, se prevé contar con: (i) la aprobación por el GL del PTLZI; (ii) la elaboración de los reglamentos de evaluación estratégica ambiental para los planes de infraestructura (PTLZI, PMTL, entre otros); (iii) la aprobación del PMTL; (iv) la presentación ante la Asamblea del Proyecto de Ley Orgánica de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Territorial; y (v) la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico.
- 1.42 **Subcomponente III.2. Modernización de los procesos de facilitación comercial.** Apoyar la coordinación de los procesos entre diferentes agencias involucradas en el comercio exterior (ANA, AMP, ACP), la adecuación a los procedimientos de integración regional y la reducción de la brecha de recursos humanos. Esta segunda operación incluye: (i) aprobación de procesos armonizados entre los sistemas de recepción de naves de la ACP y la AMP en el área de influencia del Canal en el marco del Acuerdo FAL 65; (ii) aprobación y publicación de la ley para la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC - Paquete de Bali<sup>49</sup>; (iii) definición de medidas de facilitación de comercio acordadas en el marco del COMIECO, para su implementación en el corto plazo en la República de Panamá. Dichas medidas deberán incluir, entre otros, la asignación de presupuesto o recursos financieros

<sup>48</sup> Se fortalece la condición indicativa prevista en la primera operación, agregando el plan estratégico de MIVIOT y la normativa que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y rural.

<sup>49</sup> Se fortalece la condición indicativa prevista en la primera operación, con el avance realizado en la materia: la publicación de la ley en gaceta oficial.

para su implementación<sup>50</sup>; (iv) incorporación a las plataformas SIGA y VUCE de las modificaciones de los procesos aduaneros definidos en el marco de integración regional centroamericano (Código Uniforme Aduanero (CAUCA) y Reglamento del Código Uniforme Aduanero (RECAUCA)); (v) aprobación por la Agencia de Inteligencia Gubernamental (AIG) del Plan Maestro de Digitalización Integral del SLN, incluyendo regulación de transferencia y seguridad de datos y estandarización de base de datos de entidades del Estado<sup>51</sup>; (vi) aprobación del esquema de intercambio de información estadística entre la AMP y la ANA para obtener información de parte de empresas individuales; y (vii) remisión al GL del Plan Piloto de Capacitación en Logística.

- 1.43 Para la tercera operación, se prevé contar con la: (i) integración de los sistemas de ACP y AMP; (ii) presentación a la Asamblea del Proyecto de Ley para la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC - Paquete de Bali; (iii) implementación de al menos tres medidas de corto plazo acordadas por el COMIECO; (iv) auditoría funcional externa en la plataforma SIGA y VUCE que evalúa la alineación con los procesos estipulados en el marco de integración regional centroamericano (CAUCA, RECAUCA); (v) implementación del Plan Maestro de Digitalización Integral del Sistema Nacional; (vi) evaluación de acciones y resultados del esquema de intercambio de información estadística entre la AMP y la ANA; y (vii) implementación del plan piloto de capacitación en logística, y su incorporación a las actividades de las mesas de trabajo con el sector privado.
- 1.44 Los ajustes en las acciones de políticas con relación a los activadores definidos en la primera operación, reconocidos en el presente documento (pies de página 44 al 49) y detallado en la matriz comparativa ([EEO18](#)) no afectan los objetivos de la serie programática o de la presente operación.

## **E. Indicadores clave de la Matriz de Resultados**

- 1.45 Los principales impactos y resultados esperados para el programa en el período 2014-2020, de acuerdo a lo presentado en la Matriz de Resultados ([EER3](#)) incluyen: (a) impactos: (i) incremento del Índice de Desempeño en Logística (LPI); (ii) incremento de las exportaciones de bienes y servicios con relación al PIB nacional; y (b) resultados: (i) incremento en la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística sobre la inversión pública; (ii) reducción del tiempo promedio de despacho aduanero para Centroamérica; (iii) incremento del número de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales; (iv) incremento de la superficie logística con actividad real en relación a la oferta de superficie logística total disponible; y (v) incremento en los cursos o certificaciones para perfiles ocupacionales en disciplinas logísticas demandadas en el país.
- 1.46 **Análisis económico.** Para estimar la contribución de las acciones de política del programa al crecimiento del PIB del país, se usaron dos especificaciones de

<sup>50</sup> Financiados por la CT RG-T2547.

<sup>51</sup> Se ajusta la condición indicativa prevista en la primera operación, para concentrar la aprobación del instrumento en la órbita de AIG.

modelos insumo-producto<sup>52</sup> con los 14 sectores que reporta el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).<sup>53</sup> Estos modelos se construyeron a partir de las matrices de Oferta y Utilización de la economía panameña, aplicando la metodología propuesta por Eurostat (2008). Con las matrices insumo-producto se calcularon matrices inversas de Leontief, que convierten los incrementos de demanda final en los sectores de interés (01, 02 y 09), en aumentos de PIB por sector y total. Los aumentos totales de PIB encontrados para el año 2018, año en que se empezarán a materializar los efectos catalíticos del programa PN-L1119, fueron de la siguiente magnitud: en el escenario básico, US\$ (2014) 232 millones (0,36% del PIB); en el escenario alto, US\$ (2014) 680 millones (1,04% del PIB); y en el escenario bajo, US\$ (2014) 188 millones (0,29% del PIB). Estos impactos se materializarán durante el período de influencia de la operación (20 años), tienen un orden de magnitud coherente con la naturaleza de la operación, y son robustos a las dos especificaciones de modelaje usadas. Al final de la tercera operación se llevará a cabo un análisis económico ex post utilizando la misma metodología del análisis económico ex ante ([EEO1](#)) ([EEO2](#)).

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumento de financiamiento

- 2.1 El programa está estructurado bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo a Reformas de Política Programáticas (PBP) (CS-3633-1), conformado por tres operaciones independientes pero técnicamente relacionadas. Todas las condiciones previstas en la primera operación se cumplieron satisfactoriamente. Las medidas de políticas de cada uno de los componentes se define en la Matriz de Política ([Anexo II](#)) y se reiteran en la Carta de Política del GdP ([EER1](#)). Esta segunda operación será de hasta US\$200 millones, con un único desembolso estimado para 2016. Las necesidades brutas de financiamiento del sistema público para el período 2015-2019 se estiman en US\$12.000 millones<sup>54</sup>, o US\$2,4 mil millones anuales. Esta operación equivale por lo tanto al 8,3% de las necesidades de 2016. La definición y los montos de la tercera operación, se hará con base a las necesidades de financiamiento del país y el ejercicio de programación con el Banco. La modalidad PBP se adecua a la dinámica del diálogo de políticas con las autoridades del país, tomando en cuenta la complejidad de las acciones necesarias a las reformas; lo que podría requerir adecuaciones de los mecanismos activadores futuros debido a los nuevos conocimientos adquiridos.

---

<sup>52</sup> Los modelos insumo-producto son una primera aproximación estática, dentro de la familia de modelos de Equilibrio General, de las transacciones entre sectores para producir cada tipo de bienes y servicios. Se asumen proporciones constantes entre insumo y productos.

<sup>53</sup> Estos sectores son: 01. agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 02. pesca; 03. explotación de minas y canteras; 04. industrias manufactureras; 05. suministro de electricidad, gas y agua; 06. construcción; 07. comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; 08. hoteles y restaurantes; 09. transporte, almacenamiento y comunicaciones; 10. intermediación financiera; 11. actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 12. enseñanza privada; 13. actividades de servicios sociales y de salud privada; y 14. otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios.

<sup>54</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

## **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.2 De conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703), a este préstamo se aplican las provisiones de la Directiva B.13 por lo que el programa no requiere clasificación. Los cambios en políticas y el fortalecimiento institucional derivados del programa no ocasionarán efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales en Panamá. Los procesos de planificación integral que serán apoyados por el programa, en particular la preparación del PTLZI, PMTL y POT se someterán a un proceso de evaluación ambiental estratégico y consulta pública. La evaluación ambiental de estos procesos de planificación se beneficiará de los cambios institucionales que se están dando en Panamá, los cuales están siendo apoyados por el Banco, en particular a través de la elevación de jerarquía de la Autoridad Nacional de Medio Ambiente (ANAM) a Ministerio. El Banco está preparando una operación para el fortalecimiento y modernización institucional del nuevo Ministerio de Medio Ambiente así como para el diseño de los reglamentos para la evaluación ambiental estratégica y mejorada de la gestión de los trámites. El Banco confirmará la existencia y aplicación del reglamento de evaluación ambiental estratégica a los planes PTLZI, PMTL, entre otros, preparados con operaciones subsecuentes del programa. Este esfuerzo de complementariedad y fortalecimiento institucional es consistente con los principios de transversalidad del medio ambiente establecidos en la Política OP-703. Los instrumentos provenientes de esta operación servirán de insumos para las dos reformas de políticas siguientes, y el PTLZI tomará en consideración la evaluación estratégica ambiental.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.3 La operación tiene un riesgo bajo, ya que los fondos a ser provistos serán de libre disponibilidad y gestionados a través de los sistemas nacionales de apoyo presupuestario a partir de que exista un marco de política fiscal responsable.

## **D. Otros riesgos del proyecto**

- 2.4 Los principales riesgos identificados son: (i) problemas en la operación y sostenibilidad del GL; y (ii) no alcanzar las expectativas del sector privado en la implementación de la reforma. Estos serán mitigados con la definición del plan de trabajo quinquenal con el apoyo de *Georgia Tech* para la ejecución de los trabajos (con recursos de distintas fuentes, como Ministerio de Presidencia para la CL y *Georgia Tech*, ACP para el Plan de la Zona Interoceánica, Estrategia de Logística con recursos del BID, y otras fuentes de órganos multilaterales, como la CAF), y con la creación de un órgano consultivo del sector privado bajo el GL. Asimismo, el Banco seguirá dando apoyo técnico para el fortalecimiento de la CL, por medio de una CT ya aprobada.
- 2.5 **Sostenibilidad de las reformas.** La sostenibilidad de las reformas se enmarcan en tres pilares fundamentales: (i) el compromiso del GdP con la reforma y prioridad para el sector, reflejado en el Plan de Gobierno; (ii) la elevación de la instancia ejecutiva y técnica al Ministerio de Presidencia; y (iii) los recursos necesarios para la CL que se apoyan en la aprobación de su plan de trabajo. Asimismo, el compromiso del GdP con las reformas se ha confirmado en el

cumplimiento de los compromisos de la primera operación de la serie programática y en el diseño de la presente operación sin cambios relevantes respecto a la secuencia de reformas (§1.44).

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República de Panamá y el OE será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El MEF hará el seguimiento, con apoyo de la Unidad Técnica del GL, del cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)). Las instituciones encargadas de cumplir con las políticas definidas y el OE son miembros del GL, y se reúnen regularmente para discutir los avances en las políticas de logística y del *Policy Base Loan* (PBL).

#### B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.2 **Condiciones contractuales especiales.** El único desembolso estará sujeto al cumplimiento por parte del prestatario de las condiciones de reforma de política enunciadas en la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.
- 3.3 El prestatario y el Banco han acordado monitorear la ejecución del programa a partir de reuniones de seguimiento anual según se detalla en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EEO19](#)). El MEF coordinará el cumplimiento de los compromisos correspondientes a la segunda operación, así como de los demás compromisos. También será responsable de proveer información sobre los avances respecto a la Matriz de Política ([Anexo II](#)) y Matriz de Resultados ([EER3](#)), así como de remitir al Banco las evidencias de los medios de verificación. Los indicadores de la Matriz de Resultados guiarán el monitoreo del progreso del programa y permitirán su evaluación una vez finalizada la última operación. La información será recabada trimestralmente y evaluada semestralmente, proveyendo la pertinente explicación en caso de distorsiones.
- 3.4 El Informe de Terminación del Programa (PCR) se realizará al final de la última operación, y evaluará el impacto alcanzado y el cumplimiento de los objetivos previstos por el programa, dentro de los 90 días después de la fecha del último desembolso. El prestatario ha acordado con el Banco los indicadores, la línea de base y las metas para llevar a cabo dicha evaluación final.

### IV. CARTA DE POLÍTICAS

- 4.1 **Carta de Políticas.** La Carta de Políticas ([EER1](#)) presentada por el MEF se alinea a la Matriz de Políticas de la operación, reflejando el acuerdo entre el Banco y el GdP sobre las políticas macroeconómicas y de sector que serán apoyadas a través de este programa. La carta describe los principales componentes de la estrategia del gobierno para este programa y ratifica el compromiso del GdP de implantar las actividades acordadas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Integración Económica		
Indicadores de contexto regional	-Tasa de crecimiento del valor total de exportaciones de bienes y servicios (%)		
Indicadores de desarrollo de países	-Tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables *		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva.	
Matriz de resultados del programa de país	No disponible	Documento en revisión	
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	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.2		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	9.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.5		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.0		
5. Evaluación y seguimiento	8.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.1		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
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.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Controles externos.	
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 apoyado al sector mediante las siguientes cooperaciones técnicas: RG-T1660, PN-T1108, PN-T1140, RG-T2275.	
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.	Sí	La evaluación de impacto tiene como uno de sus objetivos el generar un mayor conocimiento sobre la efectividad de la aplicación de las medidas de política orientadas al sector de transporte y logística, en el contexto de Panamá.	

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

El sector de transporte y logística en Panamá tuvo un crecimiento anual promedio del 8,9% en los últimos cinco años y ha contribuido con un 18% al PIB nacional en el año 2015. Pese al crecimiento e importancia del sector, la falta de: una política de logística a largo plazo; de generación de instrumentos legales, regulatorios e institucionales; y de incentivos para la incorporación de la producción local a mercados regionales e internacionales, han limitado la oferta de servicios logísticos de valor agregado y la respuesta a la necesidad de conectividad de los mercados internos del país. El PBP pretende contribuir a la resolución de estas limitaciones. Los objetivos específicos del programa son: (i) el fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) la consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) el fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial. El propósito es lograr una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte; la ampliación del área logística utilizada; la reducción del tiempo del despacho de mercancías; y la provisión de recursos humanos.

El documento presenta un diagnóstico adecuado y explica la lógica de la intervención mediante tres componentes principales: el primero orientado a asegurar la estabilidad macroeconómica; el segundo a fortalecer el marco normativo e institucional del sector de logística y del transporte; y el tercero orientado a mejorar los procesos de planificación integral y facilitación comercial.

El análisis económico se desarrolla a partir del modelo insumo-producto para Panamá, el cual fue sujeto a un análisis del impacto de las variaciones en la demanda final debido a valores incrementales atribuibles a las reformas e inversiones públicas en sectores específicos de la economía. El impacto en beneficios para la economía es positivo y se estima entre 0.29% y 1.04% puntos adicionales del PIB en el año 2018.

El proyecto presenta un plan de evaluación que generará conocimiento sobre la efectividad de las medidas implementadas mediante dos evaluaciones: la primera consiste en una evaluación del tipo control sintético para demostrar los impactos de las acciones de política implementadas sobre la relación entre exportaciones de bienes y servicios y el PIB nacional; y la segunda es un análisis de antes y después de los indicadores de resultado.

El riesgo general valorado de la operación es bajo. Los riesgos identificados como medios corresponden a posibles problemas en la operación y sostenibilidad del Gabinete Logístico e incertidumbres en las expectativas del sector privado en la implementación de las reformas. Todos los riesgos clasificados como medios presentan medidas de mitigación.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

**Objetivo:** El objetivo del programa es contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan el desempeño del país especialmente en los ámbitos de: (i) Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA); (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.

Los objetivos específicos del programa son: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial, que contribuirán al incremento de la inversión en el sector de logística y transporte (puertos, aeropuerto y vías), la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo del despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
<b>Componente I. Estabilidad macroeconómica</b>				
Contribuir a la mejora de la estabilidad macroeconómica.		1.1. El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial.	1.1. El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial.	1.1. El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial.
<b>Componente II. Reforma y consolidación del marco normativo e institucional de logística</b>				
<b>Subcomponente II.1 Reforma del marco normativo de logística</b>				
Consolidar un marco normativo de logística que introduzca una visión de largo plazo y establezca los lineamientos del sector, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos, programas y proyectos;</li> <li>• Visión de largo plazo, estrategia de abordaje y sistema de monitoreo;</li> <li>• Lineamientos de políticas, elementos fundamentales del sector de logística y competencias institucionales.</li> </ul>	Ministerio de la Presidencia (Gabinete Logístico) (GL)	2.1. Instrumentación del mandato para la elaboración del Plan Maestro de Logística (PMLOG), de la Estrategia Logística Nacional (ELN) y de la Ley Nacional de Logística en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG).	2.1 Aprobación por el GL del Plan Nacional de Logística (PNLOG), incluyendo objetivos, programas y proyectos.	2.1. Aprobación por el GL y envío al Consejo de Gabinete del proyecto de Ley Nacional de Logística incluyendo los lineamientos de políticas, elementos fundamentales del sector y competencias institucionales.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
			2.2. Aprobación por el GL de la ELN, incluyendo la visión del sector, estrategia de abordaje y sistema de monitoreo.	
Reformar el marco legal aduanero a fin de dar cumplimiento al protocolo de integración de Panamá al Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y armonizarlo con el código aduanero regional (CAUCA, RECAUCA).	Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) (elaboración)  Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) (elaboración)  Consejo de Gabinete (aprobación)	3.1. Elaboración del anteproyecto de ley de Aduanas que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica. incluyendo, entre otros, la simplificación de trámites aduaneros, la facilitación de procesos, y la creación del Tribunal Penal Aduanero y de la Defensoría de Oficio.	3.1. Aprobación del nuevo marco legal aduanero que permita la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica. El nuevo marco legal incluye, entre otros: (i) la simplificación de trámites aduaneros; (ii) la facilitación de procesos; y (iii) la creación de nuevas competencias en materia aduanera del Tribunal Penal y de la Defensoría de Oficio.	3.1. Aprobación de la reglamentación del nuevo marco legal aduanero que permite la armonización con el código aduanero regional de Centroamérica, incluyendo, entre otros la simplificación de trámites aduaneros, la facilitación de procesos, y la creación del Tribunal Penal Aduanero y la Defensoría de Oficio.
Modificar el marco legal de servicios marítimos con el objetivo de estimular la Inversión directa extranjera en el subsector de servicios marítimos auxiliares.	Autoridad Marítima de Panamá (AMP)	4.1. Modificación de la Ley de Servicios Marítimos Auxiliares para Estimular la Inversión Extranjera Directa (IED) eliminando la condición relacionada con el 75% de capital panameño en las empresas de <i>bunkering</i> .	4.1. Aprobación por parte de la AMP de un Plan de Desarrollo de IED en servicios marítimos auxiliares.	4.1. Evaluación de las acciones y resultados del Plan de Desarrollo de IED en servicios marítimos auxiliares.
<b>Subcomponente II.2 Consolidación del marco institucional de logística y transporte</b>				
Fortalecer el marco organizacional y el contexto institucional con el propósito de consolidar una instancia interinstitucional al más alto nivel de Gobierno que facilite la coordinación y la toma de decisiones en materia de logística integrando el sector	Ministerio de la Presidencia Coordinación Logística	5.1. Creación de la Secretaría de Competitividad y Logística por medio de la modificación del mandato de la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad.	5.1. Fortalecimiento de la gestión de la CL por medio de la creación del comité consultivo permanente del sector privado y la aprobación del plan de trabajo plurianual de la CL incluyendo la asignación de recursos humanos y técnicos para la elaboración de: (i) el proyecto de ley del Sistema Logístico Nacional; y (ii) la definición los indicadores de	5.1. Evaluación de las acciones y resultados de la gestión de la CL por medio de la implementación y análisis de indicadores de seguimiento y el esquema de monitoreo y evaluación.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
privado.			seguimiento y el esquema de monitoreo y evaluación.	
		5.2.Creación de la Coordinación Logística (CL), a fin de fortalecer la actuación técnica del GL.		
	Ministerio de la Presidencia  Coordinación Logística	5.3. Asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para el Plan de Trabajo del primer año de la CL, lo cual incluye, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de reuniones regulares con las instituciones del sector público, académico y privado;</li> <li>• Plan de trabajo para conformar las mesas de trabajo de los sectores privados y públicos;</li> <li>• Cronograma de actividades de socialización del PNLOG.</li> </ul>		
Consolidar una instancia interinstitucional al más alto nivel de Gobierno que facilite la coordinación y la toma de decisiones entre todas las instituciones claves del sector de logística e integrando también al sector privado.	Ministerio de la Presidencia (Coordinación Logística)	6.1.Ratificación del GL como instancia de alto nivel para la coordinación interinstitucional, pasando el mismo a ser presidido por el Ministro de la Presidencia, y conformado por representantes de entidades claves del sector.	6.1. Aprobación por el GL del Informe de Gestión de la CL con los productos y resultados vinculados al plan de trabajo del año precedente así como directrices estratégicas para el próximo año.	6.1. Aprobación por parte del GL del Informe de Gestión de la CL con los productos y resultados vinculados al plan de trabajo de del año precedente así como directrices estratégicas para el próximo año.
<b>Componente III. Establecimiento y modernización de procesos de planificación integral y facilitación comercial</b>				
<b>Subcomponente III. 1 Establecimiento de procesos de planificación integral</b>				
Desarrollar un Plan de Transporte y Logística de la Zona Interoceánica (PTLZI) con el fin de ordenar las inversiones en el área del Canal y fomentar el desarrollo de	Ministerio de Presidencia  Gabinete Logístico Ministerio de	7.1.Conformación de un comité interinstitucional que dé inicio al proceso de elaboración del PTLZI, definiendo los alcances del mismo.	7.1.Elaboración del PTLZI, incluyendo los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño de la futura demanda de valor agregado en la zona interoceánica;</li> </ul>	7.1. Aprobación por el GL del PTLZI, el cual debe incluir los aspectos definidos en el segundo programa de reformas.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
actividades de valor agregado.	Ambiente  Autoridad del Canal de Panamá		<ul style="list-style-type: none"> <li>Suelos disponibles;</li> <li>Planes y proyectos de transporte e infraestructura logística relevantes;</li> <li>Requerimientos de inversión;</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuestas de mecanismos que permitan armonizar las competencias de diferentes entidades públicas;</li> <li>Evaluación estratégica ambiental.</li> </ul>	7.2.Elaboración de los reglamentos de evaluación estratégica Ambiental para los Planes de Infraestructura (PTLZI, PMTL, entre otros).
Desarrollar un Plan Maestro de Transporte y Logística (PMTL) a fin de integrar la planificación multimodal de infraestructura y los servicios logísticos a nivel nacional, tomando en cuenta los principales sectores económicos incluyendo los productores agrícolas.	Ministerio de Presidencia  Coordinación Logística	8.1. Elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Carga Aérea del Aeropuerto Internacional de Tocumen, como insumo del PMTL.	8.1.Elaboración del PMTL e incorporación de su seguimiento a las actividades de las mesas de trabajo. El PMTL debe incluir: <ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de necesidades de infraestructura y servicios de los principales segmentos logísticos, y los flujos nacionales e internacionales derivados;</li> <li>Integración de las iniciativas existentes en materia de infraestructura y servicios;</li> <li>Propuesta de los proyectos de transporte e infraestructura logística relevantes; y</li> <li>Priorización de las inversiones, y propuesta de modelos de gestión para la inversión privada en dicha infraestructura.</li> </ul>	8.1. Aprobación por parte del GL del PMTL, el cual debe incluir los aspectos definidos en el segundo programa de reformas.
Desarrollar instrumentos de ordenamiento y planificación territorial a nivel nacional que permitan el adecuado uso	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	9.1. Instrumentación del mandato para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y de la Ley de Integración, Ordenamiento y	9.1. Aprobación del Plan Estratégico del MIVIOT con los lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) enfocados en las	9.1. Presentación ante Asamblea del proyecto de Ley Orgánica de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Territorial, enfocado en las potencialidades

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
de las potencialidades productivas y logísticas del país.	(MIVIOT)	Desarrollo Territorial (enfocado en las potencialidades productivas y logísticas del país) en el PEG.	potencialidades productivas y logísticas del país y aprobación de reglamentos de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.	productivas y logísticas del país.
	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)	9.2.Convocatoria de Consultas públicas del Plan de Desarrollo Urbano para las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico con el objetivo de identificar áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo logístico nacional.	9.2.Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, incorporando cambios originados en las consultas públicas, con el objetivo de identificar áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo logístico nacional.	9.2.Aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y el Atlántico con el objetivo de identificar áreas prioritarias para fortalecer el desarrollo logístico nacional.
<b>Subcomponente III. 2 Modernización de los procesos de facilitación comercial</b>				
Implementar los compromisos asumidos por Panamá sobre los acuerdos de facilitación de comercio establecido con organizaciones internacionales para modernizar de facilitación comercial:  • los compromisos del convenio FAL 65 de Facilitación del Tráfico Marítimo de Mercancías establecido en la Organización Marítima Internacional (OMI).  • los compromisos de Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) – Paquete de Bali.	AMP (aprobación)	10.1. Convenio interinstitucional entre AMP y ACP para el diseño de una Ventanilla Única Portuaria (VUP) de país en el marco de las reuniones del Comité Nacional de Facilitación y del acuerdo FAL65.	10.1.Aprobación de procesos armonizados entre los sistemas de recepción de naves de la ACP y la AMP en el área de influencia del canal en el marco del acuerdo FAL 65.	10.1. Integración de los sistemas de ACP y AMP en una misma plataforma informática.
	ACP  MICI		10.2. Aprobación y publicación de ley para ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC -Paquete de Bali.	10.2. Presentación a la asamblea del proyecto de Ley para aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC - Paquete de Bali.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
Implementar los compromisos asumidos por Panamá en torno de los acuerdos de facilitación de comercio acordadas por el Consejo de Ministros de Integración y Comercio de Centroamérica (COMIECO).	ANA	11.1. Aprobación del marco institucional para trabajo coordinado de los Directores de Ventanillas Únicas de Costa Rica y Panamá, permitiendo la agilización de los trámites de exportación e importación y el intercambio de documentación requerida.	11.1. Definición de medidas de facilitación del comercio acordadas en el Consejo de Integración y Comercio de Centroamérica (COMIECO) para su implementación en el corto plazo en la República de Panamá. Dichas medidas, deberán incluir, entre otros, la asignación de presupuesto o recursos financieros para su implementación.	11. 1. Implementación de al menos 3 medidas de corto plazo acordadas por el COMIECO.
<p>Promover la sistematización de las operaciones de control de comercio exterior incluyendo, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• modernización del Sistema de Gestión Aduanera (SIGA);</li> <li>• la adaptación completa del SIGA a los procedimientos y prácticas nacionales y las derivadas de la integración regional centroamericano (CAUCA, RECAUCA);</li> <li>• el desarrollo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).</li> </ul>	ANA  MICI	<p>12.1. Creación de una unidad encargada de la recolección de quejas y demandas de usuarios como insumo para la modernización del SIGA.</p> <p>12.2. Incorporación de la VUCE a la plataforma informática del SIGA.</p>	12.1. Incorporación a las plataformas SIGA y VUCE de las modificaciones de los procesos aduaneros definidos en el marco del proceso de integración regional centroamericano (Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y Reglamento del Código Uniforme Aduanero (RECAUCA)).	12.1. Auditoría funcional externa en la plataforma SIGA y VUCE que evalúa la alineación con los procesos estipulados en el marco de integración regional centroamericano (CAUCA, RECAUCA) y el grado en que los cambios efectuados resuelven los problemas destacados por los usuarios.
Promover la trazabilidad integral del flujo de mercancías por medio de la digitalización integral de las actividades de apoyo al control de operaciones de comercio	Agencia de Inteligencia Gubernamental (AIG)	13.1. Instrumentación del mandato para la digitalización integral del sistema logístico nacional en el marco de ratificación del GL, para asegurar la trazabilidad del flujo de mercancías, incluyendo:  (i) regulación de transferencia y	13.1. Aprobación por la AIG del Plan Maestro de Digitalización Integral del Sistema Logístico Nacional, incluyendo:  (i) regulación de transferencia y seguridad de datos;  (ii) estandarización de base de	13.1. Implementación del Plan Maestro de Digitalización Integral del Sistema Logístico Nacional el cual debe incluir los aspectos definidos en el segundo programa de reformas.

OBJETIVO Y ALCANCE	AGENCIA RESPONSABLE	REFORMAS DE POLÍTICA DEL PRIMER PROGRAMA	REFORMAS DE POLÍTICAS DEL SEGUNDO PROGRAMA	REFORMAS INDICATIVAS DEL TERCER PROGRAMA
exterior.		seguridad de datos; (ii) estandarización de base de datos de entidades del Estado.	datos de entidades del Estado.	
Promover el intercambio de información entre entidades del Estado para monitorear el desempeño del sistema logístico y facilitar la toma de decisión relacionada a políticas públicas e inversiones.	AMP ANA (aprobación)	14.1. Reglamentación de medidas normativas para facilitar el intercambio de información estadística entre la AMP y la ANA.	14.1. Aprobación de esquema de intercambio de información estadística entre la AMP y la ANA para obtener información de parte de empresas individuales.	14.1. Evaluación de acciones y resultados del esquema de intercambio de información estadística entre la AMP y la ANA el para obtener información de parte de empresas individuales.
Desarrollar un plan de capacitación técnica en logística a fin de generar una oferta de recursos humanos adaptada en calidad y cantidad a las necesidades de los distintos subsistemas logísticos del país.	Ministerio de Presidencia  Coordinación Logística	15.1. Formulación de una estrategia para ampliar la oferta de recursos humanos técnicos en logística en Panamá, incluyendo los lineamientos para un plan piloto de capacitación.	15.1. Remisión al GL del plan piloto de capacitación en Logística.	15.1. Implementación del plan piloto de capacitación en logística, y su incorporación a las actividades de las mesas de trabajo.