



Plan Nacional de Logística de Cargas – PNLog Panamá, 2014 - 2024

Documento elaborado en el marco de actividades de Asistencia Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Consejo Logístico Nacional de Panamá y con el apoyo del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)

Documento elaborado por Marelia Martínez Rivas
Marzo, 2014

CONTENIDO

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	12
2. RESUMEN EJECUTIVO	15
3. BASES PARA LA FORMULACIÓN DEL PNLOG	30
3.1 ELEMENTOS CONCEPTUALES	30
3.2 PROCESO DE PLANIFICACION EN PANAMA PARA LA GENERACION DEL PNLOG	33
3.2.1 ANTECEDENTES	33
3.2.2 PROCESO DE FORMULACION DEL PNLOG	34
3.2.3 MARCO INSTITUCIONAL	35
a. El Gabinete Logístico – GL	35
b. El Consejo Empresarial Logístico – COEL	36
c. Las instituciones del sector	37
4. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA LOGÍSTICO NACIONAL	38
4.1 LINEAMIENTOS DE POLITICA	38
4.1.1 ELEMENTOS DE POLITICA NACIONAL CON INHERENCIA EN EL SECTOR	38
4.1.2 OTROS ELEMENTOS DE POLITICA CON INCIDENCIA EN EL SECTOR	43
a. Inversiones extranjeras	43
b. Integración regional	43
4.1.3 SINTESIS	43
4.2 CARACTERIZACION GENERAL	45
4.2.1 DATOS SOCIOECONOMICOS	45
4.2.2 EL SISTEMA LOGISTICO NACIONAL: LA DEMANDA Y LAS CADENAS LOGISTICAS	46
a. Producción nacional	46
c. Comercio regional e internacional	52
4.2.3 EL SISTEMA LOGISTICO NACIONAL: LOS COMPONENTES DE LA OFERTA	55
a. Infraestructura	55
Infraestructura de transporte	55
Infraestructura Logística	63
b. Servicios de transporte y logística	66
Servicios de transporte	66
Servicios Logísticos	71
c. Sistemas y procedimientos de apoyo a procesos COMEX	73
Sistemas existentes y en proyecto	73
Regímenes aduaneros	76
Desempeño en nodos COMEX	77
Síntesis de problemas que inciden en la eficiencia de procesos COMEX	79
4.2.4 ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA LOGISTICO	81
a. Marco institucional y el sistema de planificación	81
b. Financiamiento	84

c. Marco Legal	86
d. Recursos Humanos - RRHH	92
4.2.5 DESEMPEÑO LOGISTICO ACTUAL DEL SISTEMA PANAMEÑO	93
a. Indicadores internacionales	93
b. Fortalezas y debilidades del sistema	100
4.3 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA LOGISTICO PANAMEÑO	103
4.3.1 CADENAS LOGISTICAS DEL COMERCIO NACIONAL Y MESOAMERICANO	103
4.3.2 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA	106
4.3.3 DESAFIOS DEL SISTEMA LOGISTICO DE PANAMA	108
5. PRESIONES QUE MODELAN LA LOGÍSTICA DE CARGAS EN LA REGIÓN	110
5.1 ECONOMIA, FLUJOS DE COMERCIO Y PATRONES LOGISTICOS	110
5.2 REGULACIONES INTERNACIONALES	112
5.2.1 SEGURIDAD	112
5.2.2 NORMAS AMBIENTALES	113
5.3 LOS COMPETIDORES Y NUEVOS ENTRANTES	115
5.4 ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES DEL SECTOR	119
5.4.1 PROVEEDORES DE ESPACIO LOGISTICO	119
5.4.2 PROVEEDORES DE SERVICIOS LOGISTICOS DE VALOR AGREGADO	119
5.4.3 CLIENTES FINALES	119
6. AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA	121
6.1 VISION DEL SISTEMA	121
6.1.1 SUBSISTEMAS ESTRATEGICOS DEL PAIS	121
6.1.2 MISION NACIONAL	122
6.1.3 VISION NACIONAL	123
6.2 IMPERATIVOS ESTRATEGICOS	123
6.2.1 NACIONAL	123
6.2.2 HUB DE SLVA DEL CONGLOMERADO DEL CANAL	124
6.2.3 APOYO AL SECTOR AGRICOLA	126
6.2.4 APOYO AL COMERCIO REGIONAL	126
6.3 OBJETIVOS ESTRATEGICOS E INDICADORES	127
6.3.1 OBJETIVOS	127
6.3.2 INDICADORES	131
6.4 ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE LOGISTICA DE CARGAS	136
6.4.1 ESTRATEGIAS	136
6.4.2 RESULTADOS	137
7. PLAN DE ACCIÓN	139
7.1. EL SISTEMA DE LOGISTICA DE CARGAS DE PANAMA	139
7.2. ACCIONES DEL PNLOG	142
a. Acciones sobre los componentes básicos del SLN	145
b. Acciones complementarias comunes a varios subsistemas	148
7.3. CRONOGRAMA DE EJECUCION	149
7.4. COSTOS Y FINANCIAMIENTO	153

8. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	157
8.1 ORGANIZACION PARA LA EJECUCION	157
8.1.1 BUENAS PRACTICAS INSTITUCIONALES EN LOGISTICA DE CARGAS	157
8.1.2 ORGANIZACION PARA EL SECTOR EN PANAMA	159
8.2 MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DEL SISTEMA	161
8.3 MARCO LEGAL ORDENADOR DEL SECTOR	162
9. CONCLUSIONES	163
10. BIBLIOGRAFÍA	164
11. ANEXOS	165
10.1 ANALISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA MARITIMA NACIONAL Y EL PNLOG	165
10.2 ANALISIS GENERAL DE LAS CONCESIONES OTORGADAS BAJO LA LEY 69, LEY GENERAL DE PUERTOS	173
10.3 SUBSISTEMAS ESTRATEGICOS	177
10.3.1 SUBSISTEMA HUB DE SLVA DEL CONGLOMERADO DEL CANAL	177
a. Caracterización	177
b. Fortalezas y debilidades	180
c. Agenda Estratégica del Subsistema	180
Segmentos de mercado potenciales en SLVA	180
Visión	185
10.3.2 SUBSISTEMA APOYO AL SECTOR AGRICOLA	187
a. Caracterización	187
b. Factores críticos de éxito del subsistema	188
c. Fortalezas y Debilidades	189
d. Visión del Subsistema	191
10.3.3 SUBSISTEMA APOYO AL COMERCIO REGIONAL POR CARRETERA	193
a. Caracterización	193
b. Factores críticos de éxito	195
c. Fortalezas y Debilidades	195
d. Visión del Subsistema	196
10.4 DESCRIPCION DETALLADA DE ACCIONES DEL PNLOG	198
10.5 CRONOGRAMA DETALLADO DE ACCIONES	213

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 4-1 Cuadro comparativo de la EMN y el PNLog	39
Cuadro 4-2 Estimación del espacio logístico total para desarrollo de actividades de valor agregado logístico	64
Cuadro 4-3 Costos de trasbordo de carga entre Balboa y Manzanillo	69
Cuadro 4-4 Horarios de Oficinas en Puertos, Aeropuertos y Frontera	77
Cuadro 4-5 Principales problemas de procesos en nodos COMEX en Panamá	80
Cuadro 4-6 Panamá. Presupuesto Anual inversiones en infraestructura por Región (2011)	85
Cuadro 4-7 Presupuesto ejecutado en 2011 por provincia	85
Cuadro 4-8 Instrumentos legales del sector de logística de cargas en Panamá	87
Cuadro 4-9 Evolución del rango y puntaje generales de Panamá en el LPI 2007-2014	96
Cuadro 4-10 Evolución de los ranking de Panamá periodo 2007-2013	98
Cuadro 4-11 Síntesis de principales fortalezas y debilidades del sistema de logística de cargas de Panamá	101
Cuadro 5-1 Origen y destino de principales países usuarios del Canal de Panamá (2012)	110
Cuadro 5-2 Características de principales puertos competidores de la Región	116
Cuadro 6-1 Visiones de los subsistemas logísticos estratégicos de Panamá	123
Cuadro 6-2 Segmentos de SLVA con potencial en Panamá y factores críticos de éxito	124
Cuadro 6-3 Imperativos estratégicos del Hub de SLVA del Conglomerado del Canal	125
Cuadro 6-4 Imperativos estratégicos del Subsistema de apoyo al sector Agrícola	126
Cuadro 6-5 Imperativos estratégicos del Subsistema de apoyo al comercio regional	127
Cuadro 6-6 Objetivos estratégicos para el desarrollo del SLN de Panamá	127
Cuadro 6-7 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Economía y Crecimiento .	131
Cuadro 6-8 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Mercado	132
Cuadro 6-9 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Procesos Internos (Infraestructura)	133
Cuadro 6-10 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Procesos Internos (Servicios y Procesos)	134
Cuadro 6-11 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Recursos Internos	135
Cuadro 6-12 Estrategia del PNLog Panamá y Resultados esperados	137
Cuadro 7-1 Acciones PNLog Panamá	143
Cuadro 7-2 Costos de inversión de componentes no financiados del PNLog	155
Cuadro 8-1 Características del triángulo institucional en logística de cargas	158
Cuadro 11-1 Fortalezas y Debilidades del Hub de SLVA del Conglomerado del Canal	180
Cuadro 11-2 Segmentos potenciales de SLVA a desarrollar en Panamá	181
Cuadro 11-3 Resultado de la priorización de los segmentos de SLVA	184
Cuadro 11-4 Visión y factores imprescindibles para se logro en el Hub SLVA	185
Cuadro 11-5 Fortalezas y debilidades del Subsistema de Apoyo al Sector Agrícola	189
Cuadro 11-6 Visión del Subsistema Apoyo al Sector Agrícola	191
Cuadro 11-7 Fortalezas y Debilidades del Subsistema Apoyo al Comercio Regional	195
Cuadro 11-8 Visión del Subsistema Apoyo al Comercio Regional	196

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 3-1 La Logística de cargas y sus componentes	30
Recuadro 4-1 Objetivos estratégicos de la EMN	38

Recuadro 4-2 Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014.....	41
Recuadro 4-3 Planes con implicaciones de política en el sistema logístico de Panamá.....	42
Recuadro 4-4 Proyecto Hub de Perecederos de Panamá.....	47
Recuadro 4-5 Proyecto Minera Panamá - Cobre.....	49
Recuadro 4-6 La ampliación del canal de Panamá.....	56
Recuadro 4-7 Panama Canal Railway.....	59
Recuadro 4-8 Oleoducto Transístmico.....	62
Recuadro 4-9 El sistema informático SIGA.....	74
Recuadro 4-10 Reglamento de Transporte ZLC y medidas restrictivas a transportistas extranjeros.....	91
Recuadro 5-1 Marco de Normas SAFE de la OMA.....	112

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3-1 Ejemplo de subsistema de agroexportaciones y acciones típicas.....	31
Figura 3-2 Ejemplo de subsistema de comercio regional por carretera y acciones típicas.....	31
Figura 3-3 Metodología para la formulación del PNLog.....	33
Figura 3-4 Mesas de Trabajo de CLN – Panamá.....	35
Figura 3-5 Niveles funcionales del GL.....	36
Figura 3-6 Gremios integrantes del COEL.....	36
Figura 3-7 Entramado institucional del Sector de Logística de Cargas en Panamá.....	37
Figura 4-1 Esquema del Parque Logístico de apoyo al Hub de Perecederos.....	48
Figura 4-2 Localización de principales zonas productivas de Panamá – 2012.....	50
Figura 4-3 Contribución de sectores al PIB en países Mesoamericanos.....	50
Figura 4-4 Participación en el PIB de los sectores económicos 2011 (\$/USD constantes).....	52
Figura 4-5 Participación de zonas libres y zonas francas en el COMEX de Panamá.....	53
Figura 4-6 Flujos comerciales intrarregionales mesoamericanos de Panamá.....	54
Figura 4-7 Principales productos de exportación.....	54
Figura 4-8 Tercer juego de esclusas del Canal de Panamá.....	56
Figura 4-9 Infraestructura de transporte en el área interoceánica.....	58
Figura 4-10 Conexión Corredor Norte y Corredor Sur, Ciudad de Panamá.....	59
Figura 4-11 Red de infraestructuras de transporte de Panamá.....	61
Figura 4-12 Características de los pasos fronterizos de Panamá.....	63
Figura 4-13 Comparativo de Superficie Logística vs. Movimiento Portuario.....	65
Figura 4-14 Composición del suelo logístico en Panamá por tipo de mercado.....	66
Figura 4-15 Modos de transporte utilizado en Importaciones y Exportaciones (2011).....	67
Figura 4-16 Modos de transporte utilizados en el comercio regional panameño.....	67
Figura 4-17 Retornos en vacío y tarifas promedio de transporte en la región.....	68
Figura 4-18 Principales flujos de carga en Panamá.....	69
Figura 4-19 Principales volúmenes de carga y tránsito movilizados en Panamá.....	70
Figura 4-20 Orígenes y Destinos carreteros en Panamá, por orden de magnitud (volumen).....	71
Figura 4-21 Esquema entre actores – Exportaciones de Pescado a la Región.....	73
Figura 4-22 Volumen y valor movilizado según distintos regímenes vigentes en Panamá.....	77
Figura 4-23 Demoras en el acceso a Paso Canoas en dirección a Costa Rica y en acceso a Balboa.....	78
Figura 4-24 Demoras en entradas a Puertos, Aeropuertos y Frontera.....	79
Figura 4-25 Marco institucional del SNL de Panamá.....	82
Figura 4-26 Vacantes en el sector de logística, Diciembre 2013 y necesidades 2014-2014.....	93
Figura 4-27 Principales indicadores para Panamá – 2012.....	94

Figura 4-28 Distribución Cumulativa de los puntajes del LPI para el periodo 2012	95
Figura 4-29 Evolución de los puntajes de Panamá en las categorías del LPI 2007-2014	97
Figura 4-30 Comparación de los resultados en el LPI 2007, 2010 y 2012	100
Figura 4-31 Numero de documentos para importar y exportar. LPI, 2012	100
Figura 4-32 Actividad de Comercio Exterior en ZLC y modos utilizados.....	105
Figura 4-33 Estructura de la cadena regional de medicamentos.....	105
Figura 4-34 Flujos de la cadena de medicamentos en Panamá.....	106
Figura 4-35 Nodos y relaciones logísticas de Panamá.....	107
Figura 4-36 Estructura funcional del sistema logístico de Panamá	107
Figura 5-1 Índice de Desempeño Ambiental – 2014	114
Figura 5-2 Localización de las reservas de Gas de Esquisto en el mundo	115
Figura 6-1 Imperativos Estratégicos para el Desarrollo del Sistema de LdC de Panamá	124
Figura 7-1 Sistema Nacional de Logística de Cargas – Panamá	139
Figura 7-2 Cronograma general de ejecución del PNLog	152
Figura 8-1 El triángulo institucional en Logística de Cargas	158
Figura 8-2 Estructura Funcional de la Secretaría propuesta por las Mesas de Trabajo	160
Figura 10-1 Principales rutas de tránsito usuaria del Canal de Panamá.....	178
Figura 10-2 Carga contenedorizada a nivel mundial, 2011(millones de TEUs).....	178
Figura 10-3 Movimiento de carga por el Canal de Panamá por segmento de carga.....	179
Figura 10-4 Flujos de carga agrícola con destino al consumo nacional en Panamá.....	187
Figura 10-5 Tipo de vehículo y origen registrados a la entrada al MAC Panamá.....	188
Figura 10-6 Flujos de carga en los pasos de frontera de Panamá	193
Figura 10-7 Valor de tarifas de transporte automotor de carga en la Región (2012).....	194
Figura 10-8 Proporción de retornos en vacío en Centroamérica (2012)	194

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAC	Autoridad de Aeronáutica Civil
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AEPP	Agencia Económica Panamá Pacífico
AIG	Agencia para la Innovación Gubernamental
AMP	Autoridad Marítima Nacional
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
APAC	Asociación Panameña de Agentes de Carga
ASOFRAP	Asociación de Zonas Francas de Panamá
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BASC	Business Alliance for Secure Trade
CAPATRAC	Cámara Panameña de Transporte de Carga
CLN	Consejo Logístico Nacional
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
COEL	Consejo Empresarial Logístico
COMEX	Comercio Exterior
EMP	Estrategia Marítima de Panamá
ENA	Empresa Nacional de Autopistas
GL	Gabinete Logístico
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas (Contraloría)
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
PNLog	Plan Nacional de Logística de Cargas
RRHH	Recursos Humanos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud de Panamá
MIP	Ministerio de la Presidencia
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PCRC	Panamá Canal Railway Company
SAFE	Marco Normativo SAFE sobre seguridad de las Mercancías
SCF	Secretaría de la Cadena de Frío
SENACYT	Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación
SLN	Sistema de Logística Nacional
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanera
SLVA	Servicios Logísticos de Valor Agregado
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
UMIP	Universidad Marítima Internacional de Panamá
UNCAP	Unión Nacional de Corredores de Aduana de Panamá
UP	Universidad de Panamá
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZLC	Zona Libre de Colón

PARTICIPANTES

EQUIPO NACIONAL

GABINETE LOGÍSTICO DE PANAMÁ

MIEMBROS DEL GABINETE LOGÍSTICO DE PANAMÁ

- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF
- Ministerio de Obras Públicas – MOP
- Autoridad Marítima Nacional - AMP
- Autoridad del Canal de Panamá - ACP
- Autoridad de Aeronáutica Civil - AAC
- Autoridad Nacional de Aduanas – ANA
- Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre – ATTT
- Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación – SENACYT
- Secretaría del Metro

CONSEJO LOGÍSTICO NACIONAL

Sector Público

- Autoridad del Canal de Panamá
- Autoridad Marítima de Panamá
- Autoridad Nacional de Aduanas
- Autoridad de Tránsito Terrestre de Panamá
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
- Instituto Nacional de Estadística
- Ministerio de Comercio e Industrias
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
- Universidad Marítima Internacional de Panamá
- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica de Panamá
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Administración de la Zona Libre de Colón
- TOCUMEN, S.A.
- Autoridad Aeronáutica Civil

Sector Privado

- Asociación de Agentes de Carga de Panamá
- Asociación Panameña de Exportadores
- Asociación de Transportistas de Carga de Panamá
- Cámara Marítima de Panamá
- Cámara Nacional de Transporte de Carga Internacional

- Cámara Panameña de Tecnología y Comunicaciones
- Consejo Nacional de Competitividad
- Consejo Empresarial Logístico
- Copa Airlines
- Crowley
- Manzanillo International Terminal
- Panamá Pacífico (London Regional)
- Panama Ports Company (PPC)
- Universidad del Caribe
- Pontificia Universidad de Valparaíso
- Asociación de Usuarios Zona Libre de Colón
- Colliers International
- Cámara Americana de Comercio U.S.-Panamá (AMCHAM)
- Asociación de Zonas Francas de Panamá
- Unión Nacional de Corredores de Aduanas de Panamá

SECRETARÍA DEL CONSEJO LOGÍSTICO NACIONAL (CLN)

- José Pacheco Texeira, Viceministro de Comercio Exterior, Secretario del CLN, MICI
- Dianela Zachrisson de Espinosa, Coordinadora CLN, MICI, Panamá
- Héctor Mendoza, Consultor BID, Secretaría CLN MICI

MESAS DE TRABAJO DEL CONSEJO LOGÍSTICO NACIONAL (CLN)

- Infraestructura y servicios zona Interoceánica
- Infraestructura y servicios nivel nacional
- Procesos COMEX
- RRHH e Innovación
- Institucional
- Marco Legal
- Financiamiento

EQUIPO BID, DIVISIÓN DE TRANSPORTE (INE/TSP)

COORDINACIÓN GENERAL

- Pablo Guerrero, Jefe de Equipo
- Juan Manuel Leaño, Coordinador Mesoamérica y Especialista Sectorial Panamá

ASISTENCIA TÉCNICA – EQUIPO DE CONSULTORES

- Marelía Martínez Rivas, Gerente Proyecto Mejoramiento Logística de Cargas y Comercio en Mesoamérica
- Carolina Venot, Planificación Estratégica
- Álvaro Briceño, Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional

FIRMA CONSULTORA DEL ESTUDIO DE LOGÍSTICA DE CARGAS DE MESOAMÉRICA

- Advanced Logistics Group – ALG (España)

1. INTRODUCCIÓN

Panamá ha establecido la logística de cargas y transporte, sector que en la actualidad contribuye con el 24,1% al PIB - según los datos del 2012 generados por la Contraloría General de la República de Panamá-, como uno de los sectores de desarrollo estratégico nacional conjuntamente con el turismo, las agroexportaciones y los servicios financieros. La necesidad de impulsar este sector no es sólo una evolución natural sino una condición casi obligada en virtud de las cuantiosas inversiones que ha hecho el país en la ampliación del Canal de Panamá, iniciadas en 2007 y estimadas en 5.250 Millones de USDA.

Panamá tiene varios retos importantes en su sistema nacional de logística de cargas. Por una parte, el país debe evolucionar de su rol actual de Hub de Traslado a uno de Servicios de Valor Agregado, con el fin de capitalizar las cuantiosas inversiones hechas en infraestructura y el esfuerzo en captación de inversiones en el conglomerado del Canal a través de la fidelización de los clientes portuarios. La mayor parte de los servicios logísticos brindados en la actualidad son mayoritariamente servicios auxiliares, a excepción de alguna actividad de valor agregado llevada a cabo en la Zona Libre de Colón, todavía modesta si se toma en cuenta el volumen de carga movilizada a través del sistema portuario del país.

Por otra parte Panamá tiene el reto de integrar a su sector exportador al sistema logístico nacional, y ofrecer soluciones pertinentes que aunque puedan parecer modestas en comparación con la actividad del conglomerado del Canal, cumplen un rol importante en términos de generación de empleo y equilibrio territorial.

Finalmente, Panamá ha ratificado recientemente su voluntad de integración con la adhesión al Sistema Económico Centroamericano (SIECA). Profundizar la integración comercial implica resolver los impedimentos físicos y operacionales al libre comercio y circulación de bienes y personas en la Región, lo que implica abandonar prácticas proteccionistas en pro del logro del objetivo común de un mercado centroamericano ampliado. Panamá pertenece también al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (o Proyecto Mesoamérica – PM), mecanismo establecido por los países de la Región para facilitar el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos de integración regional en materia de infraestructura, conectividad y desarrollo social. El PM representa un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración, facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de diez países de la Región: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En este contexto la logística de cargas ha adquirido un espacio importante como mecanismo de apoyo al desarrollo nacional y regional.

En un esfuerzo por ordenar el sector, Panamá formuló la Estrategia Marítima Nacional (EMN), instrumento ordenado por la Constitución de la República de Panamá, y que establece la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Logística. En respuesta a los lineamientos de la EMN y a la voluntad del Gobierno de desarrollar el sector, se creó en 2012 el Gabinete

Logístico estableciéndose como prioridades la definición de una Política y una Estrategia Logística Nacional, elaborar un Plan Maestro del sector y dar seguimiento al mismo, y coordinar con los distintos actores del sector.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) viene apoyando el PM a través de diferentes mecanismos, entre los cuales destaca un estudio sobre la logística de cargas de los países de la Región, el cual generó propuestas por país desde una perspectiva de integración mesoamericana. Para profundizar los resultados de dicho estudio, el BID ha destinado recursos de asistencia técnica para apoyar la formulación de Planes Nacionales en Logística de Cargas (PNLogs). En Panamá, este mecanismo permitió apoyar al Gobierno de Panamá en atender el mandato del Gabinete Logístico de afinar la política y la estrategia sectorial, y generar un plan de desarrollo del sector.

Paralelamente, el Banco brindó a Panamá una Cooperación Técnica No Reembolsable (PN-T1108, "Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá") que viene financiando algunas consultorías que han generado insumos de valor para complementar la preparación del plan.

En este contexto, el presente documento contiene el Plan Nacional de Logística de Cargas (PNLog) para Panamá, instrumento de largo plazo que integra la Política, Estrategia y Plan para el desarrollo de logística de cargas con miras a mejorar el desempeño y madurez del sistema logístico nacional, potenciar el comercio exterior y, con ello, apoyar el desarrollo del país. Este plan fue elaborado a partir de la aplicación de la Metodología para la Formulación de Planes Nacionales en Logística de Cargas, también aportada por el BID, y contó con la amplia y activa participación de representantes del sector público y entes privados con injerencia directa o indirecta en la materia. Es, por tanto, un documento producto del consenso y la consulta a instancias públicas y privadas del país.

El documento está estructurado de la siguiente forma:

- Capítulo 2 - Resumen Ejecutivo. Síntesis de la caracterización del sistema, las estrategias trazadas para el sistema de logística de Cargas de Panamá, el plan de acción, la estrategia de ejecución y los mecanismos establecidos para el seguimiento y monitoreo.
- Capítulo 3 - Bases para la Formulación del PNLog: Marco conceptual y metodológico que guiaron el ejercicio de planificación.
- Capítulo 4 - Situación Actual del Sistema Logístico Nacional: Revisión de los lineamientos de política que orientan la planificación en el sistema, caracterización general, breve análisis del desempeño logístico del país, y síntesis de fortalezas y debilidades del sistema.
- Capítulo 5 - Presiones que Modelan la Logística de Cargas en la Región: Factores que condicionan la evolución de los sectores productivos de interés estratégico para el país y la logística de cargas.

- Capítulo 6 – Agenda Estratégica para la Competitividad Logística: Agenda estratégica del país en el sector. Subsistemas logísticos prioritarios. Misión y Visión, Imperativos, Objetivos, Estrategias y Resultados.
- El Capítulo 7 - Plan de Acción: Descripción del sistema deseado. Criterios empleados para la identificación y priorización de acciones, y lista las acciones contempladas para el corto, mediano y largo plazo. Cronograma de ejecución. Costos de Inversión.
- El Capítulo 8 - Estrategia de Ejecución: Organización para la ejecución, mecanismos de financiamiento sostenible y marco legal.
- Capítulo 9 - Conclusiones
- Capítulo 10 - Bibliografía
- Capítulo 11 - Anexos

2. RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

En abril de 2013 Panamá solicitó formalmente apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo para brindar asistencia técnica en la conformación de mesas de trabajo público/privadas con el fin de iniciar la coordinación requerida para formular un plan de acción en logística de cargas. Esta iniciativa respondía al mandato del Gabinete Logístico creado mediante Decreto Ejecutivo No. 90 y que contemplaba nivel de coordinación. En paralelo, y en respuesta a la iniciativa gubernamental, los principales gremios del sector privado crearon el Consejo Empresarial Logístico (COEL), conformado por un total de 12 gremios.

Para la fecha de la solicitud, el Banco estaba en proceso de elaboración del estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica – “Análisis, Estrategia e Instrumentos para el Mejoramiento de la Logística de Cargas y el Comercio en Mesoamérica ” – estudio regional que analizó los patrones logísticos de toda la Región – entendiéndose Mesoamérica como el conjunto de países de Centroamérica más México, Colombia y República Dominicana; este estudio contemplaba un capítulo Panamá desde la perspectiva regional e identificaba algunas acciones sobre todos los componentes del Sistema Logístico Nacional – SLN.

Metodología del PNLog

Durante el 2013 el BID elaboró una metodología para formulación de Planes Nacionales en Logística de Cargas – PNLOG – instrumentos estratégicos concebidos a ser formulados no como un estudio de consultoría sino como un proceso de asistencia técnica a instancias de diálogo público/privadas.

Pasos para la formulación del PNLog



La metodología contemplaba la instalación de mesas de trabajo temáticas en el Consejo Logístico Nacional (CLN), instancia funcional creada por el MICI en tanto que responsable del nivel coordinador indicado anteriormente – y que fue la base para constituir las 7 mesas que se fueron incorporando progresivamente, así como para conducir el proceso que se traduce en este documento.

Mesas de Trabajo de Logística del CLN



Las instituciones que participaron activamente durante el proceso de formulación del PNLog fueron:

- Instituciones públicas: MICI, ACP, AMP, ANA, MEF, MINSA, MIDA, MIP, ATTT, AAC, AEEPP, INEC, ENA, Tocumen S.A., Ministerio de Agricultura.
- COEL y entes agremiados: BASC, Asociación de Usuarios de ZLC, ASOFRAP, APAC, AEPP, Cámara Americana de Comercio e Industrias, Cámara Marítima, Cámara Comercio, Industrias y Agricultura, UNCAP, CAPATRAC
- Instituciones del sector académico: UTP, UMP, INADEH. UP

El esfuerzo principal del PNLog fue recoger las problemas que afectan el desempeño del sistema logístico nacional y sus subsistemas prioritarios¹ así como principales iniciativas identificadas o en ejecución. En tal sentido, el PNLog ha sido principalmente un gran esfuerzo de coordinación.

Marco de Política

El proceso de formulación del plan tomó como marco de referencia la Estrategia Marítima Nacional (EMN), instrumento previsto en la Constitución de la República de Panamá, cuya primera versión se formuló en el año 2004 y tuvo revisiones posteriores, entre ellas la del 2008 en la cual se amplía el sector de análisis para incorporar la logística de cargas no sólo en el ámbito del conglomerado del Canal de Panamá sino en el resto del país para atender las necesidades de los sectores productivos. Adicionalmente, el Gobierno había definido sectores estratégicos, entre los que destacaban la agricultura y los servicios logísticos, y posteriormente

¹ Los subsistemas logísticos prioritarios del PNLog son agrupaciones de segmentos y familias logísticas que tienen interés estratégico para el país, por ejemplo, subsistema logístico de apoyo a las exportaciones agrícolas, bajo la premisa que al actuar sobre estos se generan efectos y externalidades positivas que benefician a casi la totalidad del sistema logístico nacional. En el marco de la formulación del plan, el análisis ha consistido en identificar todos los componentes que pueden afectar el desempeño o la madurez del mismo desde una lógica de encadenamiento en la producción del servicio logístico.

se asumió implícitamente el lineamiento de integración regional al ratificarse la adhesión de Panamá al SIECA en el año 2013.

Diagnóstico del sector

Demografía y economía

El Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas aportó varios elementos de diagnóstico que fueron complementados durante la elaboración del PNLog.

Panamá es un país con una magnitud poblacional relativamente pequeña (3,6 MM de habitantes), de los cuales el 58,12% de la población se concentraba en el 2011 en las provincias de Panamá y Colón, seguidas por la provincia de Chiriquí, zona principalmente de producción agrícola, con el 12,2% de la población. La economía está largamente dominada por el sector terciario, y en particular el sector logística y transporte que aportó en el 2013 el 24,1% del PIB. La tendencia, a menos que haya una acción pública intencional de revertir el proceso, es que este patrón de concentración de población e inversiones en el eje Panamá-Colón se refuerce.

Demanda: Producción y comercio

La producción panameña en los sectores primario y secundario es escasa; en el 2011 los aporte de los sectores agrícola y manufacturero fueron del 3,8% y 5,3% de parte, respectivamente. La producción agrícola satisface principalmente la demanda doméstica, pero una parte se destina a la exportación. Los volúmenes son bajos y la contribución a las exportaciones ha venido bajando.

Localización de las principales zonas productivas de Panamá - 2012

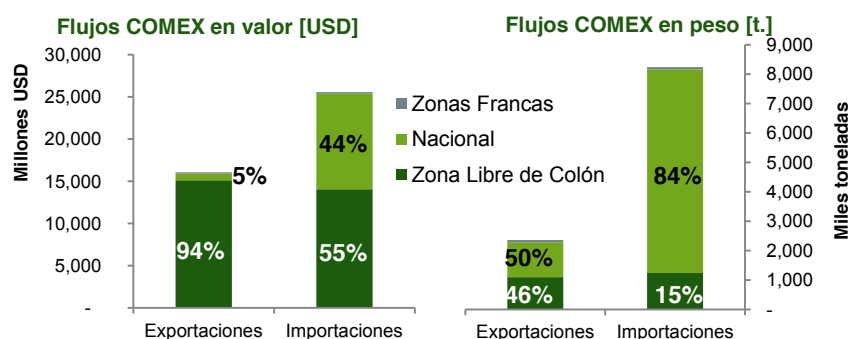


Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Algunos proyectos buscan solventar esta debilidad, entre ellos el proyecto minero Cobre Panamá (en ejecución) y el proyecto de crear un Hub de Perecederos que permita incrementar los volúmenes exportados desde Panamá y así generar economías de escala para los productores panameños. Algún tiempo pasará antes que se revierta el patrón dominante de una balanza comercial deficitaria, que en el 2011 representó un 23,13% del PIB.

A ello se suma que los sectores que más contribuyen al intercambio comercial de Panamá son la Zona Libre de Colón (ZLC), las Zonas Francas y Zonas procesadoras de exportación.

Participación en el PIB de los sectores económicos 2011 (s/USD constantes)



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Los principales bienes de exportación de Panamá son productos agrícolas y pesqueros (38% del valor y 66% del peso), destacando banano, camarones, azúcar, piña y pescado.

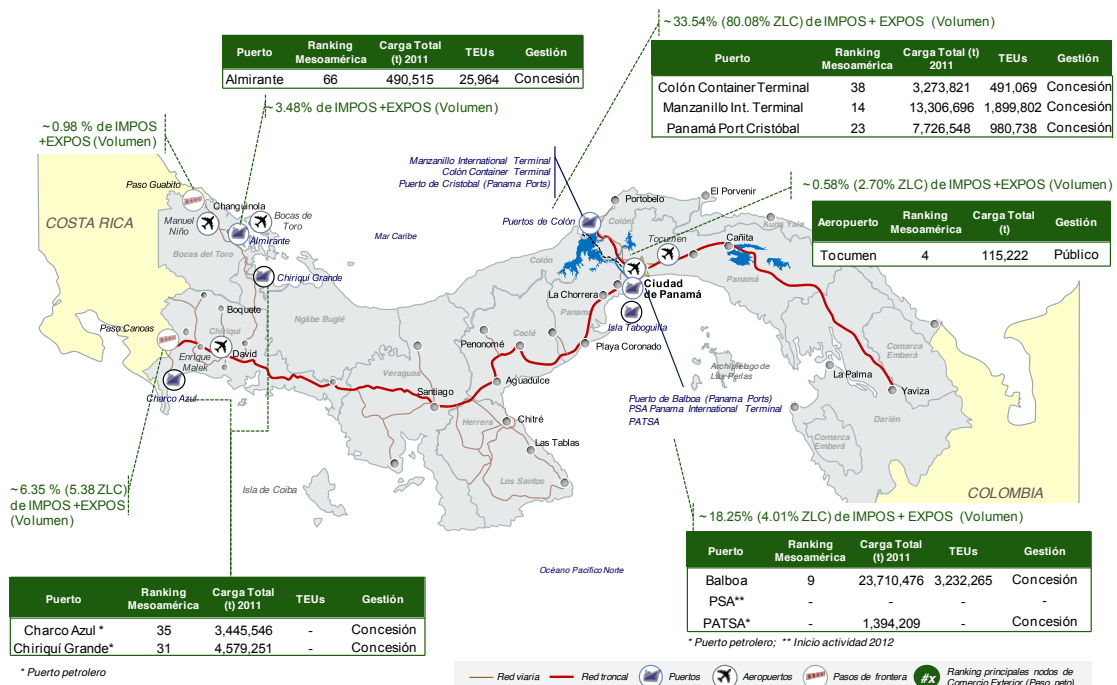
Oferta: Infraestructura, Servicios y procesos

La oferta de infraestructura de Panamá está integrada por el conjunto de puertos, aeropuertos, redes viales y ferroviarias que integran la red de transporte, pero igualmente por infraestructuras nodales que componen la oferta logística del país. Si bien esta última está compuesta fundamentalmente por nodos dedicados a la prestación de servicios auxiliares al movimiento portuario, la oferta creciente en servicios de valor agregado se lleva a cabo principalmente en la ZLC y en Panamá Pacífico, la zona económica especial que ofrece superficie logística además de superficie residencial y de oficinas.

La oferta de infraestructura de transporte se organiza principalmente alrededor del Canal de Panamá, el principal activo de transporte del país en tanto que atractor y organizador del resto de la oferta. La ampliación del Canal de Panamá, iniciada en 2007 y prevista a culminar a finales del 2015, ha generado una reflexión nacional sobre el posicionamiento del país y que concluyó en el interés expreso de pasar de ser un Hub de transbordo a un Hub de Servicios de Valor Agregado (SLVA). Efectivamente, del total de casi 7 millones de contenedores que utilizan el sistema portuario panameño, el 93% en el área del Canal usan los puertos sólo para transbordo.

En materia de infraestructura la oferta de transporte es buena. El país cuenta con 28 puertos de los cuales 5 puertos de contenedores de nivel mundial en las riberas del Atlántico y del Pacífico en las inmediaciones del Canal; varios puertos nuevos vendrían a incrementar este capital, destacando el futuro puerto de Corozal promovido por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) en las inmediaciones del puerto de Balboa en ciudad de Panamá. El transbordo entre puertos del Atlántico y el Pacífico es servido mayoritariamente por el Ferrocarril y secundariamente por el servicio de transporte automotor carretero. Finalmente se agregan a los activos de transporte del conglomerado del Canal el aeropuerto internacional de Tocumen, el Hub regional de pasajeros más importante del país y que sirve los movimientos de mercancía principalmente generadas por la ZLC.

Red de infraestructuras de transporte de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

El rápido crecimiento del tráfico portuario podría toparse con limitaciones de capacidad en la vertiente del Pacífico. A esto se suma el hecho que la falta de conexiones viales expresas, las limitaciones en el puente Las Américas, el solapamiento de viajes de corta y larga distancia de carga y pasajeros, están generando deseconomías de escala que podrían atentar contra la ambición de país de convertirse en un Hub de SLVA. Más a largo plazo, el uso no planificado del espacio urbano puede generar condiciones irreversibles para la atracción de una oferta de infraestructura de clase mundial coherente con la ambición del país de consolidarse como un Hub logístico de valor agregado. A esto se le suman las ineficiencias propias de un sistema mal integrado, en que activos logísticos tan importantes como el FFCC no se vincula adecuadamente al entramado portuario y logístico. Más allá de la importancia de encontrar

soluciones estructurales al problema de usos del suelo y conectividad, es indispensable generar soluciones de gestión del tráfico de carga en el corto plazo que permitan paliar las ineficiencias que están afectando el desempeño del sistema.

En materia vial, la carretera Panamericana, el corredor Panamá - Colón y las vías de acceso a los principales núcleos poblacionales del país vertebran el territorio nacional conjuntamente con los dos pasos de frontera ubicados en Canoas y Guabito. La infraestructura fronteriza, en particular en Paso Canoas, es deficitaria. Por ella circula más del 85% de los flujos carreteros hacia la Región y el 99% de la carga de ZLC destinada a Centroamérica.

En materia de infraestructura logística, la oferta panameña se encuentra relativamente atomizada y poco segregados del entorno urbano, con un gran predominio de espacios destinados a la oferta de servicios auxiliares. Destacan sin embargo como desarrollos de importancia la ZLC – zona principalmente de distribución comercial con actividad logística en menor escala –, el Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEP), un desarrollo mixto que combina uso residencial, de oficinas y logístico, y otros desarrollos menores como Parque Industrial y Comercial Costa del Este, el Parque Logístico Sur, Parque Logístico Panamá y Parque Industrial de las Américas en Tocumen, y el Parque Logístico MIT. Sin embargo, el tamaño de estos desarrollos es relativamente fragmentado y no se corresponde al movimiento portuario del país; este predominio de generadores de tamaño mediano y pequeño genera un impacto adicional en el tráfico.

Con las expectativas de ampliación del Canal han venido surgiendo varios proyectos más o menos avanzados que responden a la iniciativa de instituciones independientes, cada una de las cuales responde a sus planes en virtud de la ausencia de un plan de ordenamiento territorial a nivel nacional y/o de la franja interoceánica entre Ciudad de Panamá y Colón. El riesgo de mediano plazo es una sobreoferta de espacio logístico y una presión sobre el uso del suelo y los servicios que confrontaría un umbral para su satisfacción en un plazo relativamente perentorio.

Los servicios de logística brindados en Panamá son predominantemente servicios auxiliares secundariamente SLVA, consecuencia evidente del elevado porcentaje de transbordo y actividades de redistribución regional. Esta es una de las razones por las que el país ha decidido promover la diversificación de servicios de valor agregado a fin de capturar el mismo en Panamá. Los servicios de agregación de valor se dan principalmente en ZLC y sirven segmentos muy específicos, destacando la redistribución de calzado, productos de tecnología diversos y medicamentos.

Los servicios de transporte marítimo y aéreo son numerosos, lo que determina una elevada conectividad del país. El servicio ferroviario es brindado por una sola empresa – Panama Canal Railway Company. El servicio de transporte muestra una diferencia de calidad dependiendo del segmento de mercado atendido – internacional vs. nacional –, pero en general se caracteriza

por muy altos costos y elevados retornos en vacío, situación que se agudiza por la práctica restrictiva de ZLC respecto a tomar carga por parte de transportistas regionales.

Sistemas de apoyo a procesos COMEX

Panamá ha emprendido acciones para modernizar sus sistemas de comercio exterior, destacando el sistema aduanero SIGA, la adquisición de escáneres, la adopción del sistema de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), el Operador Económico Autorizado (OEA), y el inicio del proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Sin embargo, existen muchas ineficiencias que corregir, destacando el uso masivo de documentos físicos, la lentitud producto de la falta de personal capacitado, infraestructura inadecuada para cumplir eficientemente con el control de operaciones COMEX. Este problema toma magnitudes desproporcionadas en Panamá habida cuenta que el país posee más de 150 zonas primarias – en parte por la fragmentación de la oferta de infraestructura logística una buena parte de las cuales benefician del régimen de zona franca –. La ambición de consolidarse como Hub internacional de SLVA debe pasar por una modernización integral desde una perspectiva sistémica.

Elementos complementarios: institucionalidad, marco legal y financiero, y RRHH

El marco institucional del sector de logística de cargas en Panamá es atomizado, a lo que se suma la escasa cultura de planificación de un país que ha debido adaptarse rápidamente a un crecimiento acelerado. Esto se traduce en un énfasis en la gestión de proyectos sin un marco ordenador y una definición institucional clara. 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.

Si bien gran parte de los activos logísticos son concesiones, el marco regulador es débil y poco estructurado. Esta es una debilidad a solventar habida cuenta de la relevancia de las inversiones privadas en el sector de logística de cargas. Las inversiones públicas confrontan un techo fiscal de corto plazo, razón por la cual es imperativo definir y adoptar mecanismos innovadores para financiar las inversiones que corresponden al sector público.

El marco legal es relativamente claro respecto a competencias, pero destacan vacíos que deben ser cubiertos. La EMN en tanto que instrumento definido constitucionalmente debe ser ajustado a Estrategia Logística Nacional, y debe responder al carácter transversal del sector. Las leyes que brindan incentivos fiscales a inversionistas extranjeros deben ser homologadas ya que los diversos tipos generan confusión al inversionista. La ley de Aduanas es bastante moderna, pero deben adaptarse los manuales de procedimientos y formal al personal para que la misma pueda ser aprovechada en su totalidad. Finalmente, dada la novedad del sector, no

existe un instrumento legal marco que ordene la actuación en el sector y que refleja la política sectorial de desarrollo.

En materia de RRHH el déficit es severo, en particular a nivel técnico. Se estima un déficit actual de unos 16.000 personas, lo cual representa más del 13% del total. Este déficit podría alcanzar más de 100.000 persona en los próximos 10 años. En el 50% de las necesidades actuales la formación es inexistente.

Desempeño del sistema logístico

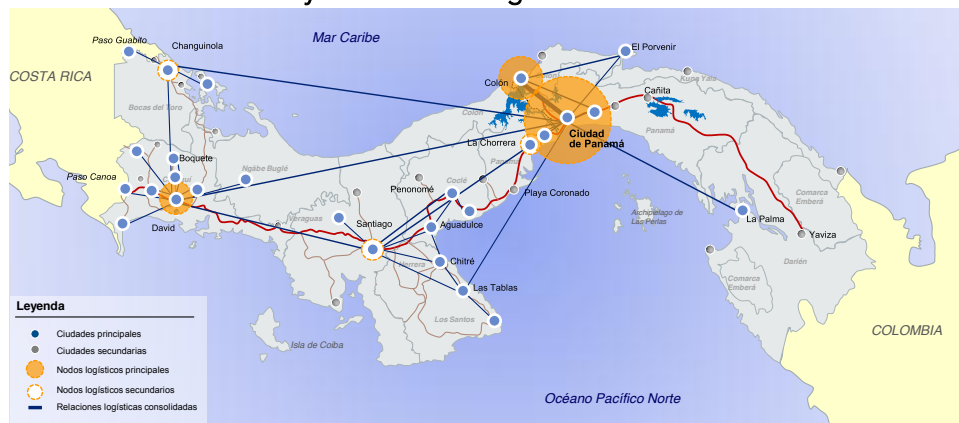
La valoración de Panamá en los indicadores internacionales de desempeño de negocios, competitividad y logísticos es relativamente positiva, valoración que deriva principalmente de sus infraestructura y su conectividad marítima. En materia de facilitación del comercio hay cabida para mejoras, al igual que en marco regulador y el desempeño de los servicios de transporte.

Estructura funcional del sistema logístico panameño

Panamá sirve a diversos segmentos de mercado: internacional, comercio exterior, redistribución, cadenas productivas nacionales.

Funcionalmente, el Estudio Mesoamericano de Logística de Carga señala que el ámbito funcional principal del país engloba los nodos de Ciudad de Panamá y Colón, alcanzando en el este hasta Tocumen y en el oeste hasta la localidad de Coronado. Este ámbito funcional engloba toda la actividad logística relacionada con los puertos de trasbordo y la Zona Libre de Colón. El segundo ámbito logístico en importancia del país se encuentra en David, englobando los centros poblados cercanos de Boquete, Barú y Bugaba, seguido de otros ámbitos menores.

Nodos y relaciones logísticas de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. Citado

Los principales ejes estructurantes a nivel nacional son el eje Norte – Sur entre los nodos de Colón y Ciudad de Panamá, y el eje Este – Oeste desde Paso Canoas, pasando por David y hasta nodo de Ciudad de Panamá.

Leyenda

- Ciudades principales
- Nodos logísticos principales
- Nodos logísticos secundarios
- Relaciones logísticas consolidadas
- ➡ Eje estructurante nacional
- ➡ Corredores logísticos consolidados
- ➡ Corredores logísticos a consolidar
- Ámbitos logísticos

Desafíos del sistema

Respecto a los servicios brindados en el Hub o conglomerado del Canal, el reto para Panamá consiste en generar una oferta de servicios de valor agregado que capture la demanda potencial de usuarios internacionales usuarios del canal, fidelice dicha demanda, y genere una actividad y empleo con un multiplicador mayor que los servicios auxiliares que predominan en la actualidad.

La problemática de RRHH no es menor y requiere una atención especial dado que la prestación de servicios logísticos especializados y de calidad – y en general el atractivo país – está subordinada a la existencia de RRHH calificados.

23

La implementación de soluciones que respondan a las características de la demanda y que se adapten al contexto fiscal e institucional panameño implica revisar a fondo de la pertinencia de los instrumentos legales, financieros y el marco institucional adecuado para garantizar la acción coordinada público privada, la coherencia y continuidad de las acciones en el mediano y largo plazo, y que aseguren independencia de funciones y óptimo funcionamiento del sistema de logística de cargas en el país.

Presiones del Entorno

Panamá confronta presiones que pueden influir en sus mercados, y que pueden ser de mayor o menor relevancia. La modificación de los flujos de tráfico de los EEUU, la variación demográfica y socioeconómica de los países vecinos, las consecuencias de la Unión Aduanera Centramericana, los cambios en las regulaciones internacionales en materia de seguridad y ambiente, la entrada de nuevos competidores en su área de influencia inmediata, los cambios en la industria logística y los cambios de patrones de consumo de clientes finales, son todos aspectos que deben ser monitoreados estrechamente en la implementación del PNLog.

Agenda Estratégica

El ejercicio de definición de la Agenda Estratégica partió de la definición de los subsistemas estratégicos: el Hub de Servicios logísticos de valor agregado (SLVA) del conglomerado del Canal, Logística de apoyo al sector agrícola, Logística de apoyo al Comercio Regional. En particular, en lo que respecta al Hub de SLVA, se realizó un evento de reflexión nacional sobre los segmentos de SLVA en los cuales Panamá tendría potencial con el apoyo del BID; este evento concluyó que los segmentos eran, por orden de importancia: Distribución Regional y postergación de Productos de Consumo Masivo, Postergación de bienes de consumo, Servicios a la Nave, Distribución de Hidrocarburos, Distribución Regional de Farmacéuticos, Distribución de Perecederos, Distribución de Graneles, Postergación y Distribución de Vehículos y Equipo Pesado.

Del trabajo de planificación estratégica sobre los tres subsistemas, derivan la Misión y Visión del SLN de Panamá. La misión del SLN de Panamá consiste en:

Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país.

La visión de país fue el resultado de las visiones de cada subsistema:

Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país

Con base en estos elementos y los objetivos estratégicos del sector – a los cuales se asociaron indicadores que serán la base para el sistema de seguimiento -, se identificaron las Estrategias de desarrollo del sector:

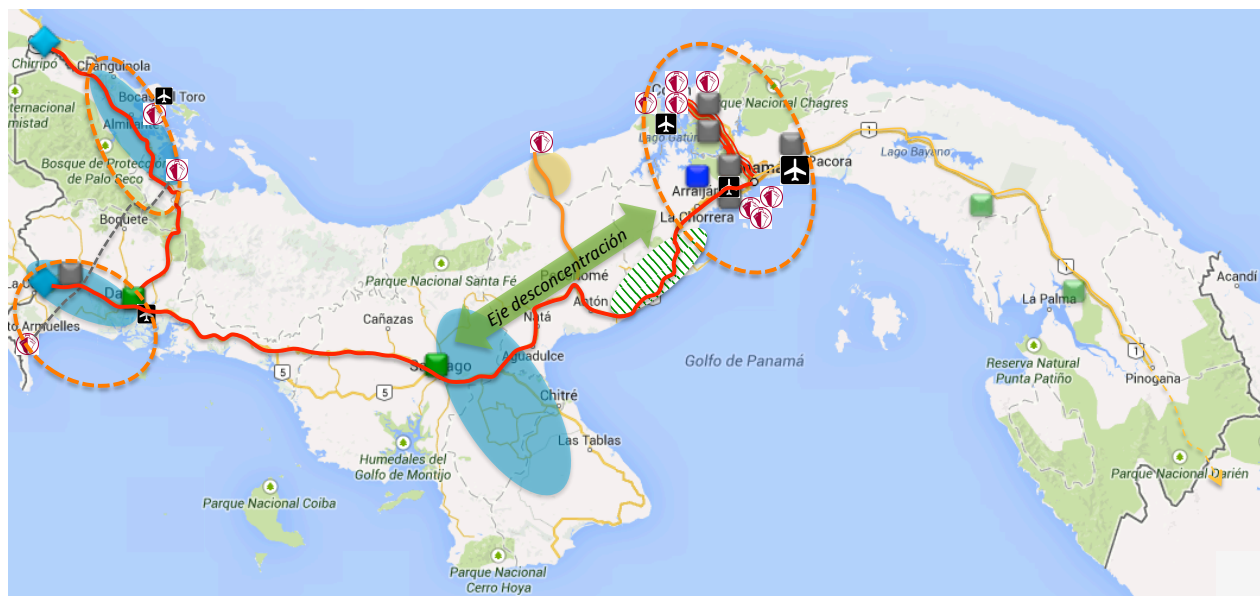
- Integrar el Sistema logístico panameño y optimizar el uso del territorio logístico estratégico
- Desarrollar un sistema de planificación de la oferta de transporte y logística nacional
- Crear una Secretaría de Logística adscrita a la Presidencia de la República que lidere y coordine el desarrollo armónico del sector en el marco de un rediseño institucional integral
- Adoptar mecanismos financieros innovadores que favorezcan y estimulen la inversión en el sector
- Promover una oferta de servicios logísticos y atraer nuevos operadores para maximizar el valor agregado nacional
- Ordenar el marco jurídico integral del SLP y crear una ley marco del SLP
- Modernizar y tecnificar de procesos de comercio exterior
- Informatizar integralmente el SLN
- Creación de una oferta de RRHH adecuada a los requerimientos del mercado
- Crear un centro de conocimiento e innovación logística

Plan de Acción

Imagen del SLN

Se diseñó una imagen del sistema que responde a los objetivos de integrar funcionalmente el país, atender las necesidades de todos los subsistemas y promover el desarrollo equilibrado del país.

Sistema Nacional de Logística de Cargas de Panamá






Redes de transporte

Corredores prioridad logística


Ejes primarios de penetración


Ejes secundarios


Oleoductos

-  Caminos de Producción prioritarios - agrícolas
-  Caminos de Producción prioritarios - mineros
-  Hub de SLVA y nodos logísticos secundarios


Nodos de transporte


 Pasos de frontera


 Aeropuertos c/carga


 Puertos y terminales

Nodos logísticos

 ZAL apoyo COMEX

 ZAL apoyo Agrícola

 ZAL Distribución Urbana

 Zona localización futura Food Park

Fuente: Elaboración Propia con base en discusiones de las Mesas de Trabajo del CLN

Acciones del PNLog

Sobre esta base se definen las acciones del PNLog, un conjunto diverso de 118 acciones que abarca las necesidades de infraestructura, servicios y procesos de los tres subsistemas prioritarios, así como necesidades transversales a los tres. Estas acciones son acompañadas por acciones sobre los componentes complementarios – institucional, legal, financiero, RRHH –. Entre las acciones destacan la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura de la franja interoceánica, acciones operacionales dirigidas a mitigar las externalidades presentes en la zona interoceánica, la consolidación de corredores de prioridad logística, zonas de actividad logística en la zona interoceánica pero también de apoyo a la producción agrícola y de distribución urbana, las acciones para implementar el Food Park, la infraestructura fronteriza en Paso Canoas, los ajustes integrales a los procesos de comercio exterior, la informatización y digitalización integral del sistema logístico de Panamá, los incentivos para surgimiento de SLVA de apoyo a la producción nacional, el plan piloto de formación de RRHH a nivel técnico sólo para citar las más relevantes. Igualmente se contemplan acciones de naturaleza organizacional, legal, financiero, algunas de las cuales están vinculadas directamente a la estrategia de implementación, entre las que destacan la creación de la Secretaría de Logística, la Ley Marco de Logística, la Ley Marco de financiamiento público privado y el diseño de mecanismos innovadores de financiamiento de inversiones públicas.

El plazo de ejecución es de 12 años.

Costos y financiamiento

Los costos totales de inversión del plan presentan evidentemente solapes con otros planes sectoriales, ya que algunas de las acciones de corto plazo ya cuentan con financiamiento y otras si bien no cuentan con financiamiento en el corto plazo, por su tipología (ej. Obras viales) ya están implícitas en el presupuesto sectorial correspondiente (MOP). Finalmente hay algunas acciones recomendadas que son buenas prácticas (ej. Plan de Desarrollo Urbano de Panamá y Colón, Estudio de Potencialidades de Desarrollo del Sector Agrícola Exportador, etc.) y que deben ser asumidos por los organismos competentes.

Tomando en cuenta los proyectos y acciones que no cuentan con financiamiento a la fecha y que son relativamente innovadores y específicos de la logística de cargas. En particular cabe destacar lo siguiente:

- El monto total de inversión prevista en elementos que no cuenta con financiamiento asciende aproximadamente a 973,5 millones de USD, inversión que corresponde a un plazo aproximado de 10-12 años.
- De este total, el 86% aproximadamente (836 MM de USD) está representado por la inversión del sector privada en proyectos de inversión mixta a través de mecanismos de participación público/privada. El grueso de la inversión corresponde a proyectos de zonas o plataformas de actividad logística, sistemas de apoyo a la coordinación logística y a procesos de comercio exterior en los cuales la gestión privada es práctica habitual del sector.

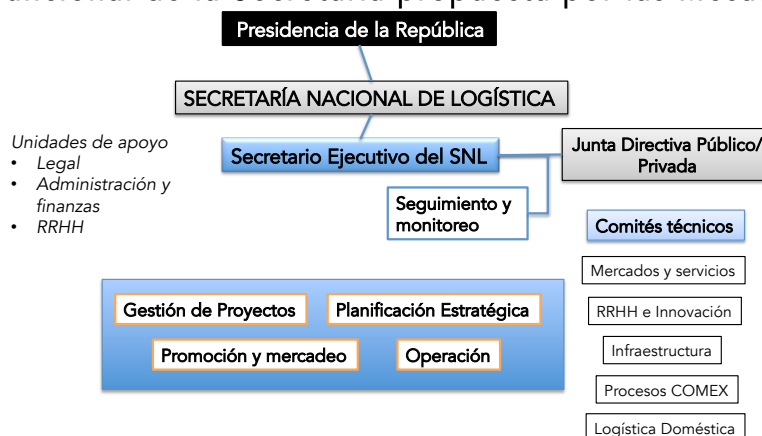
- De la inversión netamente pública el 3% aproximadamente (24,8 MMUSD) está representado por actividades de preinversión y el 12% por inversión directa (112,7 MM USD). Este monto toma en cuenta de forma muy aproximativa los aportes eventuales que el sector público eventualmente tiene que hacer en un proyecto de PPP indicados en el párrafo anterior, tal como el aporte de terrenos o las inversiones en servicios públicos. Este monto debe ser determinado con precisión caso por caso.

Estrategia de Implementación

Los elementos más importantes de la estrategia de implementación son la organización para la ejecución, el financiamiento y el marco legal.

En cuanto a la organización, las mesas de trabajo acordaron la importancia de crear una institución totalmente dedicada a la logística, responsable de coordinar a los actores clave, y que en una primera instancia estuviese adscrita a la Presidencia de la República. La misma debe integrar las 3 instancias consideradas buenas prácticas en el sector: coordinación y diálogo, gestión ejecutiva y monitoreo.

Estructura funcional de la Secretaría propuesta por las Mesas de Trabajo



Fuente: Conclusiones de la Mesa de Trabajo Institucional. 7 de Junio 2013

En materia de financiamiento, se acordó la importancia de una ley marco de financiamiento, en particular que regule las participaciones público/privadas y amplíe las opciones de financiamiento de inversionistas en el mercado de valores. Adicionalmente, esta ley marco debería regular las participaciones público/privadas en su conjunto, incluyendo proyectos distintos a los de infraestructura. En materia de inversiones públicas, es necesario iniciar trámites para gestionar recursos multilaterales, en paralelo a la acción de explorar mecanismos innovadores de financiamiento.

En materia legal destaca la importancia de una ley marco del sector, definida como estrategia por las mesas de trabajo. Una ley de esta naturaleza debería cubrir algunos, sino todos, de los siguientes aspectos:

- Consolidar la política nacional en materia de logística de cargas, el rol de los distintos actores, los objetivos y las estrategias de largo plazo
- Establecer claramente cuáles son los componentes básicos de la logística de cargas del país – infraestructura, servicios y procesos – y la necesidad de desarrollarlos de forma armónica de forma tal de beneficiar a la totalidad de la economía
- Establecer cuáles son los componentes complementarios y qué rol deben tener en el desarrollo de los componentes básicos
- El régimen de uso del suelo a adoptar en la franja del canal, en su carácter de activo estratégico del país
- Definir los mecanismos de participación público privada adecuados al sector, para el desarrollo de sus distintos componentes
- Establecer los mecanismos de financiamiento estable del sector en lo que respecta a inversiones públicas
- Definir las funciones de administración del sistema y las instituciones que las llevan a cabo
 - el rol de la secretaría de logística, de las distintas instituciones, y la subordinación relativa de acciones sectoriales respecto a las definidas en el marco de las instancias de participación público/privada
 - consolidar el Consejo Logístico Nacional y sus instancias de participación (mesas de trabajo, otros)
 - definir el esquema de monitoreo y las instancias que llevarán a cabo el mismo

3. BASES PARA LA FORMULACIÓN DEL PNLOG

3.1 Elementos Conceptuales

El PNLog es un plan que establece las acciones prioritarias en logística de cargas en Panamá, sector que por haber venido evolucionando conceptualmente de forma relativamente reciente, amerita definir algunas de las bases conceptuales para su formulación. En particular interesa definir algunos elementos fundamentales implícitos en la formulación del presente plan, a saber:

- Qué es la logística de cargas (LdC) y qué la diferencia de la logística empresarial
- Cuáles son los componentes de un sistema de logística de cargas
- Cuál es el impacto de la LdC en la competitividad y el desarrollo económico y cómo son tomados en considerados estos aspectos para definir los subsistemas logísticos prioritarios Cuáles son los componentes de un sistema logístico nacional

Seguidamente se hace una breve síntesis de estos aspectos.

Recuadro 3-1 La Logística de cargas y sus componentes

La LdC –uno de los componentes claves en la gestión de las cadenas de abastecimiento– se concentra en el flujo de transporte y almacenamiento de bienes a lo largo de las cadenas de valor. En tal sentido, la logística de carga tiene una orientación macroeconómica; mientras que desde una perspectiva microeconómica, los actores económicos planifican su logística empresarial definiendo estrategias de abastecimiento, producción y distribución, buscando reducir los costos, manteniendo un equilibrio en los inventarios y respondiendo a sus estrategia de mercadeo, la logística de cargas explora la contribución de los factores que están total o parcialmente fuera del control de los actores económicos y que inciden en su competitividad.

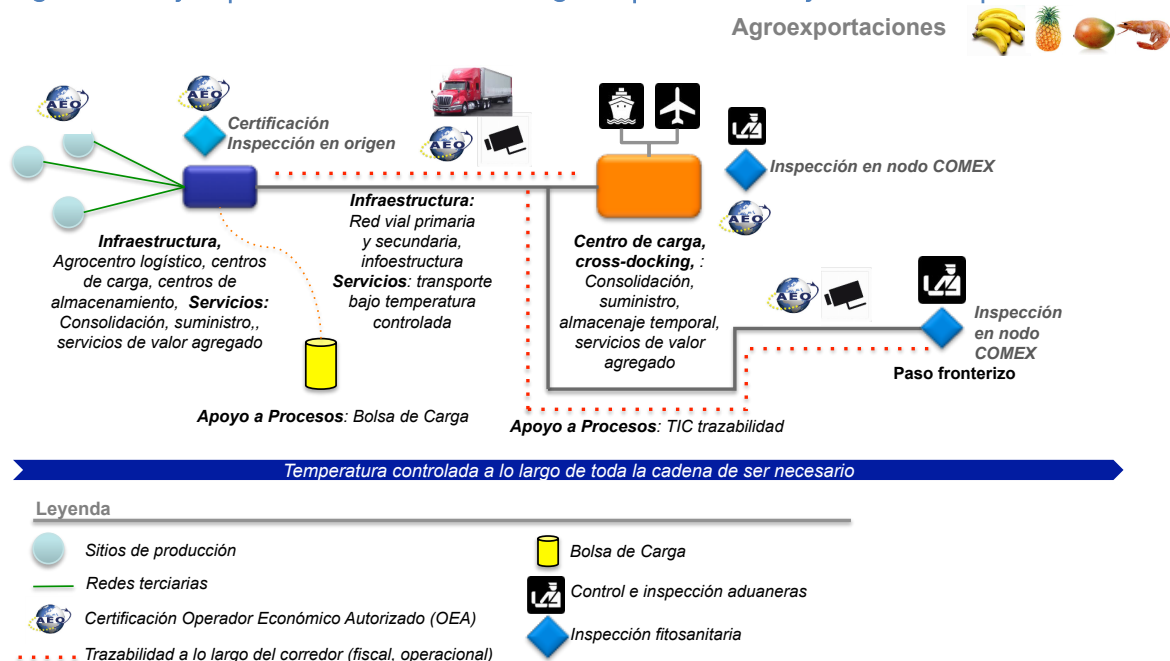
La LdC explora la eficiencia y adaptación de la oferta de infraestructura; la existencia de operadores logísticos especializados que brinden servicios adaptados a las necesidades de las cadenas logísticas del país; y la eficiencia de los servicios brindados por el Estado en los nodos de comercio exterior. En cuanto a los servicios brindados por operadores especializados, la LdC vela por generar las condiciones y/o los incentivos para el surgimiento de una oferta en la cantidad, calidad, diversidad y especialización requeridos por los segmentos logísticos relevantes del país para impulsar su competitividad a través de la reducción de costos y facilitando el acceso a mercados.

Fuente: “Metodología para formulación de Planes Nacionales de Logística de Cargas”. BID, Septiembre 2013

En el proceso de generación del PNLog la definición de **subsistemas logísticos** es esencial. Los subsistemas son agrupaciones de segmentos y familias logísticas que tienen interés estratégico para el país, por ejemplo, susbsistema logístico de apoyo a las exportaciones agrícolas. El análisis ha consistido en identificar todos los componentes (ver recuadro anterior) que pueden afectar el desempeño o la madurez del mismo desde una lógica de

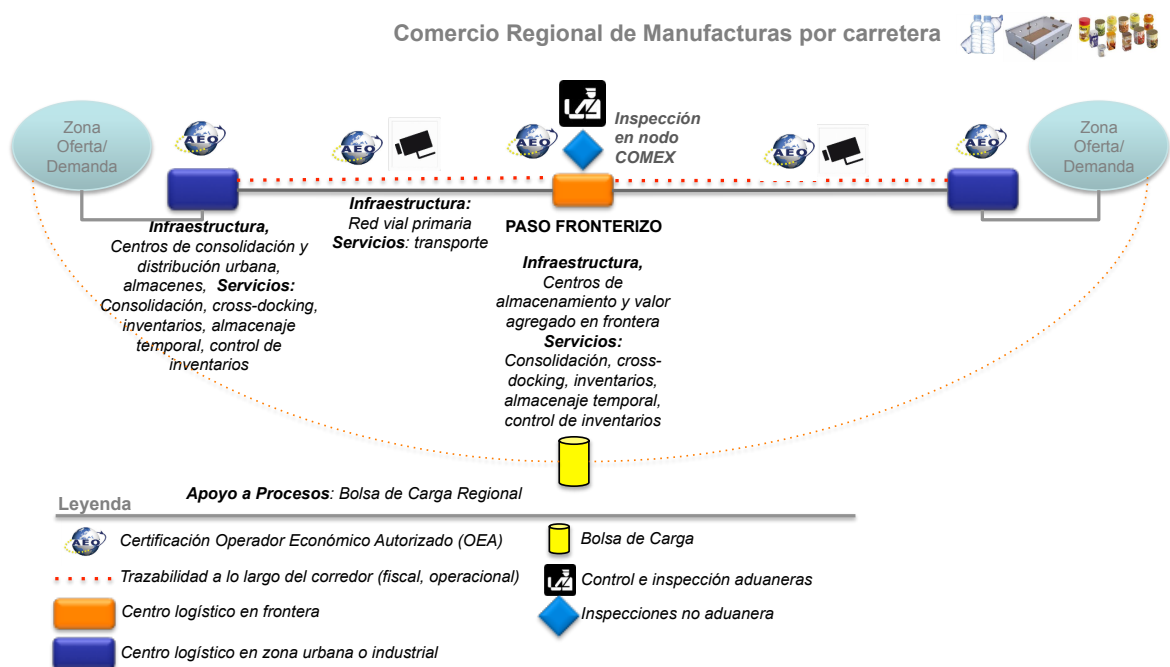
encadenamiento en la producción del servicio logístico. Es sobre estos grupos que se focalizarán las acciones del plan bajo el entendido que los mismos contribuyen de forma substancial a la competitividad del país.

Figura 3-1 Ejemplo de subsistema de agroexportaciones y acciones típicas



Fuente: "Metodología para formulación de Planes Nacionales de Logística de Cargas". BID, Septiembre 2013

Figura 3-2 Ejemplo de subsistema de comercio regional por carretera y acciones típicas



Fuente: "Metodología para formulación de Planes Nacionales de Logística de Cargas". BID, Septiembre 2013

La premisa subyacente en el proceso de generación del Plan es promover el desempeño y la madurez de los componentes del sistema logístico nacional:

- **Desempeño Logístico**

El desempeño logístico se refiere a la eficiencia relativa de las actividades que se llevan a cabo a lo largo de las cadenas o segmentos logísticos. Generalmente el desempeño es medido a través de indicadores asociados al costo, tiempo, grado de variabilidad de los procesos y riesgo relativo incurrido.

- **Madurez logística**

La madurez logística de una cadena o un sistema está determinada por varios factores entre los cuales destacan: la eficiencia de la estructura, el posicionamiento relativo de sus actores y el grado de poder de negociación de cada uno, la existencia de infraestructura dedicada, entre otros. En general, la madurez se refiere a la cohesión e integración relativa entre los procesos y los actores en un marco común que comparte objetivos y riesgos, y el valor que los operadores logísticos y otros actores agregan a la cadena o segmento. Hace referencia igualmente a la relativa sofisticación de los servicios prestados y el nivel de agregación de valor que se logra a través de actividades logísticas.

La mejora del desempeño logístico es el primer objetivo perseguido para todas las cadenas, segmentos y familias logísticos, subsistemas y el sistema logístico nacional como un todo, dado que inciden de forma positiva en la competitividad de las cadenas a través de la reducción de costos. Por su parte, las mejoras en madurez tienen implicaciones más estructurales en el sentido que impulsan el salto cualitativo de la cadena hacia la adopción de prácticas orientadas a compartir el riesgo y, por ende, la apertura de nuevos mercados. Es el caso de las mejoras promovidas a través de clústeres colaborativos en los que los actores hacen adquisiciones de insumos en grupo, se genera infraestructura dedicada a veces gestionada por los productores (ej. Terminal de cross-docking de San Antonio y Bahía Blanca en Argentina).

3.2 Proceso de Planificación en Panamá para la generación del PNLog

La formulación del PNLog es un proceso dinámico en el que participan activamente los distintos actores público/privados del sector de logística de cargas del país, tanto en la fase de concepción como en la implementación y seguimiento. Es por ello que, la existencia de una institucionalidad así sea poco madura e inicialmente informal, es fundamental como paso de inicio. La experiencia del Banco es que este aspecto no es menor; la apropiación temprana de los temas por parte de los actores clave garantiza el abordaje transversal y realista de los temas y es un factor crítico de éxito del esfuerzo.

Los pasos seguidos para la formulación del PNLog fueron:

- Conformación de instancias de diálogo público privado: las Mesas o Grupos de Trabajo
- Definición de segmentos y subsistemas logísticos prioritarios, e identificación de temas críticos que afectan el desempeño y la madurez de los mismos y del sistema logístico nacional como un todo. Diferenciación de elementos estratégicos y operacionales. Planes de Trabajo por Mesa
- Definición de la Visión estratégica del sector como resultado de la visión esperada por segmento y el análisis FODA . Elaboración del mapa de Objetivos Estratégicos (a través de un ejercicio de Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard –BSC) o similar
- Desarrollo de una Agenda Nacional con base en la estrategia deseada de desarrollo sectorial
- Propuesta detallada de Acciones de Corto, Mediano y Largo Plazo sobre el sistema
- Elaboración de la Estrategia de Implementación
- Diseño del Sistema de Seguimiento del PNLog con base en indicadores que revelen el grado de avance en el logro de la visión e indicadores de seguimiento de Planes de Trabajo de Mesas

Figura 3-3 Metodología para la formulación del PNLog



Fuente: Metodología para formulación de Planes Nacionales de Logística de Cargas". BID, Septiembre 2013

3.2.1 Antecedentes

Para la fecha de inicio de formulación del PNLog, el Gobierno de Panamá había formulado la Estrategia Marítima Nacional de Panamá (EMN), instrumento establecido constitucionalmente que fue sujeto a sucesivos ajustes y cuya última versión (2008) contempla lineamientos

fundamentales sobre los elementos clave a abordar en el sistema de logística de cargas a nivel nacional pero con un énfasis claro en la zona interoceánica de influencia del Canal de Panamá.

Con el fin de integrar la EMN y 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, el Gobierno crea a mediados del 2012 el Gabinete Logístico (Ver Marco Institucional).

Estas prioridades fueron la base para el proceso de planificación participativo que buscó revisar, profundizar y concretizar los lineamientos de la Estrategia, a la vez que integrar otros planes y acciones sectoriales, en un instrumento de planificación de largo plazo. El objetivo último consistió integrar en un solo ejercicio la totalidad de los componentes del sistema logístico del país y satisfacer las necesidades de los sectores productivos estratégicos del país.

3.2.2 Proceso de formulación del PNLog

El PNLog fue formulado en el marco de las instancias previstas por el Decreto de creación del GL. En este se define una estructura funcional con distintas responsabilidades en materia de consulta, coordinación y decisiones, entre las que destaca el Consejo Logístico Nacional, instancia presidida igualmente por el MICI y en cuyo marco se crearon las Mesas de Trabajo que sirvieron para la consulta y validación del plan. En paralelo, el sector privado creó el Consejo Empresarial Logístico (COEL), que agrupa a todos los gremios vinculados al sector (Ver Marco Institucional)

El gráfico muestra las mesas de trabajo que fueron constituidas y que comenzaron a operar en Abril de 2013. Las mismas contaron con la participación activa por las siguientes instituciones, y gremios:

- Instituciones públicas: MICI, ACP, AMP, ANA, MEF, MINSA, MIDA, MIP, ATTT, AAC, AEEPP, INEC, ENA, Tocumen S.A., Ministerio de Agricultura.
- COEL y entes agremiados: BASC, Asociación de Usuarios de ZLC, ASOFRAP, APAC, AEPP, Cámara Americana de Comercio e Industrias, Cámara Marítima, Cámara Comercio, Industrias y Agricultura, UNCAP, CAPATRAC
- Instituciones del sector académico: UTP, UMP, INADEH. UP
- Otros: Panamá Canal Railway Company

Figura 3-4 Mesas de Trabajo de CLN – Panamá



Fuente: Elaboración propia

Las mesas se reunieron mensualmente para identificar problemas, validar acciones a ser financiadas por la Cooperación Técnica brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (PN-T1108, Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá), de apoyo a la preparación del plan, acordar alcances de las principales consultorías que sirvieron de insumo, afinar la Visión del sector y global. El proceso fue altamente participativo.

3.2.3 Marco Institucional

a. El Gabinete Logístico – GL

El GL y su estructura funcional fue creada por Decreto Ejecutivo No. 90 (18/5/2012). El objetivo es 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.

Sus prioridades son:

- Definir la Política Nacional y la Estrategia Logística Nacional.
- Elaborar un Plan Maestro para el desarrollo de un Centro de Logística Internacional y hacer seguimiento a su implementación.
- Consultar y coordinar los distintos actores que se encuentran implicados en la logística a nivel nacional.

El GL está presidido por el Ministerio de Comercio e Industrias e integrado por: 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), Secretaría Nacional de Ciencias y Tecnología (SENACYT), Secretaría del Metro.

Figura 3-5 Niveles funcionales del GL



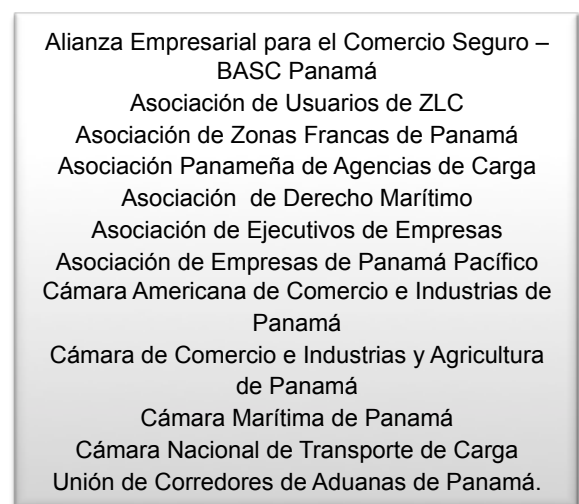
*Fuente: Elaboración propia con base en D.E.No. 90
 Creación Gabinete Logístico*

El 17 de agosto del 2012, el MICI crea el Consejo Logístico Nacional como instancia funcional en el Nivel Coordinador, con el fin de integrar a los sectores público, privado, y académico para la coordinación y el diálogo a nivel técnico en las áreas relacionadas con la logística de cargas y la propuesta de acciones concretas que sirvan de insumo para presentar al Gabinete Logístico.

b. El Consejo Empresarial Logístico – COEL

En respuesta a la iniciativa del Gobierno de crear el GL, el sector privado decidió organizarse en febrero 2012 en una instancia que aglutinara todos los gremios relacionados con la logística de cargas, el COEL. 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.

Figura 3-6 Gremios integrantes del COEL



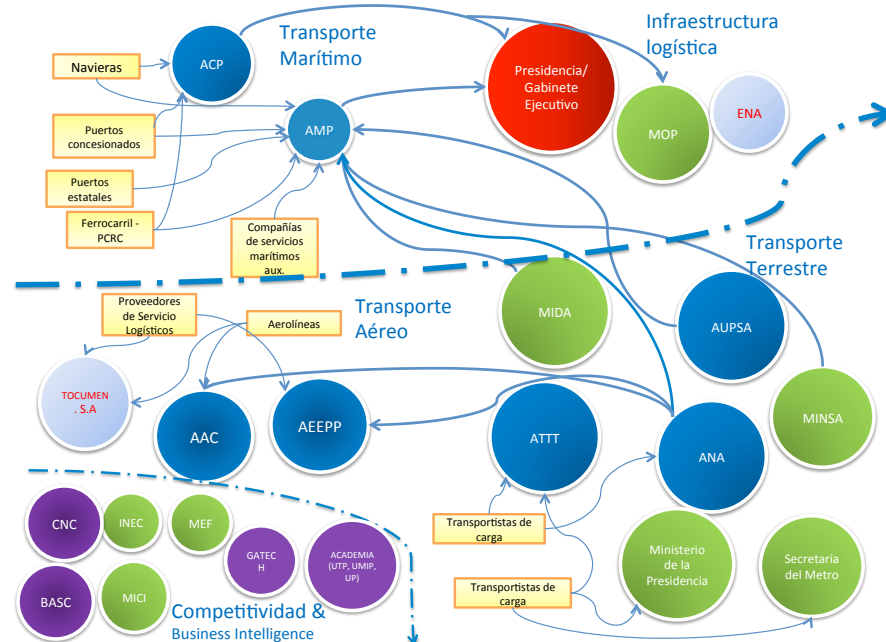
Fuente : COEL

Se busca convertir a Panamá en un hub logístico mundial, para que sea el sector logístico uno de los motores de crecimiento socioeconómico del país.

c. Las instituciones del sector

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.

Figura 3-7 Entramado institucional del Sector de Logística de Cargas en Panamá



Fuente : Elaboración MICI

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 próximo capítulo.

4. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA LOGÍSTICO NACIONAL

4.1 Lineamientos de Política

Los servicios logísticos contribuyen de forma significativa a la economía de Panamá, razón por la cual, si bien no existe una política nacional específica al respecto que integre todos los elementos del sistema logístico nacional, el tema ha sido abordado en los últimos años. El inicio del proceso de reflexión puede establecerse en el año 2004 con la elaboración de la Estrategia Marítima Nacional (EMN), proceso que se ha nutrido de diversos instrumentos ordenadores de mediano plazo, planes y proyectos sectoriales y subsectoriales, de los cuáles los más importantes se describen en esta sección.

4.1.1 Elementos de política nacional con inherencia en el sector

Entre los elementos que modelan una política sectorial en Logística de Cargas (LdC) destacan la ya citada EMN, los Planes Estratégicos de Gobierno, la Estrategia comercial de Panamá y algunos planes sectoriales.

En particular destacan la Estrategia Marítima Nacional de Panamá (EMN, revisión 2008), el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, la Estrategia de Comercio Exterior 2009-2014, y el Decreto que crea al Gabinete Logístico, el cual establece de forma explícita el mandato de generar la política de Logística de Cargas partiendo de la base ya existente en la EMN.

La EMN establece las líneas estratégicas y objetivos a alcanzar en transporte marítimo y todas las actividades económicas asociadas, incluyendo actividades de apoyo a todo el sistema productivo nacional, aunque el acento está puesto en los primeros. La EMN responde a un mandato constitucional y fue producto del consenso de actores públicos y privados en un proceso que inició en el año 2004 con apoyo del Banco Mundial.

Recuadro 4-1 Objetivos estratégicos de la EMN

- Fortalecer y desarrollar sosteniblemente del conglomerado marítimo, logístico y de las actividades económicas que lo integran;
- Consolidar a Panamá como la principal plataforma marítima y logística de las Américas al servicio del comercio internacional;
- Garantizar procesos fundamentados en la excelencia y en la comunicación efectiva entre los integrantes públicos y privados del conglomerado;
- Desarrollar el capital humano que garantice el crecimiento sostenible del sector marítimo y logístico del país;
- Fomentar el comercio seguro a través de sistemas, cumplimiento de normas internacionales y acuerdos interinstitucionales; y garantizar la sostenibilidad ambiental
- Garantizar la sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las actividades marítimas, logísticas y de la cadena de suministros

Fuente: Resolución JD No. 055a-2008 de 18/9/2008- Actualizaciones de la EMN. Autoridad Marítima de Panamá.

La actualización de la EMN que se llevó a cabo en el 2008 estuvo más focalizada a logística de cargas, dado que buena parte de las actividades que concernían el sector marítimo habían ya sido desarrolladas para la fecha. La estrategia estableció elementos de Estrategia (Visión, Misión y Estrategia), así como objetivos y algunas acciones. En el cuadro a continuación se sintetiza la relación de dichos elementos y los aspectos del PNLog cubiertos en el presente documento y que serán desarrollados más ampliamente en los siguientes capítulos; el cuadro se limita a analizar los principales elementos a nivel de Objetivos Estratégicos, pero en el Anexo de este documento se presenta un análisis detallado de todos los ítems contemplados en la EMN.

Cuadro 4-1 Cuadro comparativo de la EMN y el PNLog

Elemento de la Estrategia	Descripción	Reflejo en el PNLog
Visión	Panamá en un centro integrado de servicios marítimos y logísticos competitivos de excelencia al servicio de la marina mercante, puertos, industria marítima auxiliar, exportación e importación de bienes, aeropuertos, comunicaciones, transporte ferroviario, carreteras, transporte de carga, recursos marinos y agroindustrias, desarrollando actividades que generen valor agregado a estos sectores y al comercio nacional e internacional".	<p>La Visión fue reevaluada en el PNLog, integrando elementos de los subsistemas prioritarios acordados por las mesas de trabajo (Hub de SLVA del Conglomerado del Canal, Apoyo al sector agrícola, Apoyo al comercio regional carretero). La misma se simplificó y puso énfasis en la logística como instrumento del desarrollo nacional.</p> <p><i>"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"</i></p>
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	<p>La misión puso el acento sobre la necesidades de satisfacer los requerimientos de los mercados a servir</p> <p><i>"Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país".</i></p> <p>Mediante...</p> <p>Una oferta logística integral</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferta articulada de servicios logísticos de calidad que permitan agregar valor a la mercancía ▪ Servicios de transporte (marítimo, aéreo y terrestre) que atiendan con eficiencia, calidad y seguridad la demanda de comercio nacional y comercio exterior ▪ Condiciones regulatorias favorables a la realización de actividades logísticas y la

		<p>atracción de inversiones extranjeras</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mano de obra formada y especializada en la provisión de servicios logísticos con los niveles de exigencia de operadores globales <p>Máxima eficiencia en las operaciones y seguridad para la carga</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesos de comercio exterior ágiles y eficientes, ajustados a la normativa vigente y aplicados de manera consistente en todas las zonas primarias ▪ Tecnologías de información y comunicación que apoyen la digitalización de procesos de comercio exterior, faciliten la simplificación de trámites y la interoperabilidad institucional ▪ Normativa actualizada, homogeneizada, ajustada a los estándares internacionales, y orientada a la eficiencia en los procesos y a la sostenibilidad integral del sistema ▪ Mano de obra con capacidades y competencias técnicas para el manejo consistente de los procesos de comercio exterior
Objetivos Estratégicos		
1	Fomentar el crecimiento socioeconómico de Panamá, a través del fortalecimiento y desarrollo sostenible del conglomerado marítimo, logístico y de las actividades económicas que lo integran.	<p>El PNLog establece tres subsistemas adicionalmente al Hub de SLVA del Conglomerado del Canal: Apoyo a la producción agrícola y Apoyo al Comercio Regional.</p> <p>Los objetivos estratégicos se formularon con base en las 4 dimensiones establecidas en la Metodología de Cuadro de Mando integral (1), siguiendo la metodología del PNLog. Esta forma de estructurar los objetivos permitió definir con claridad el árbol de indicadores que integra el sistema de indicadores.</p> <p>Los objetivos específicos señalados en la EMA fueron incorporados y ampliados a los Objetivos Estratégicos del PNLog, a excepción de objetivos específicos muy vinculados al subsector marítimo y que se consideraron una problemática específica que no necesariamente incide en la eficiencia de cadenas logísticas usuarias del SLN</p>
2	Consolidar a Panamá como la principal plataforma marítima y logística de las Américas al servicio del comercio internacional.	
3	Garantizar procesos fundamentados en la excelencia y en la comunicación efectiva entre los integrantes públicos y privados del conglomerado marítimo y logístico.	
4	Desarrollar el capital humano que garantice el crecimiento sostenible del sector marítimo y logístico del país	
5	Fomentar el comercio seguro a través de sistemas de inteligencia y el cumplimiento de normas internacionales y acuerdos interinstitucionales de protección y seguridad	
6	Garantizar la sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las actividades marítimas, logísticas y de la cadena de suministros	
Gestión de la EMN	Crear la Comisión Interinstitucional Consultiva de la Estrategia Marítima Nacional (CICEMN), constituida por una Secretaria Ejecutiva, un Comité Técnico Permanente y un Comité Técnico	En el marco del PNLog el análisis del aspecto institucional siguió los lineamientos dictados por el Gabinete Logístico. En particular las mesas de trabajo discutieron sobre la necesidad de crear

Permanente Ampliado. El Coordinador General del CICEMN será la Autoridad Marítima de Panamá, en cuya sede estará la Secretaría Ejecutiva a cargo de un funcionario designado por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá. Igualmente, los miembros del Comité Técnico Permanente y del Comité Técnico Permanente Ampliado designarán un representante ante la Secretaría Ejecutiva

una Secretaría de Logística como ente independiente y responsable de coordinar todas las acciones en el sector, y exploraron las funciones que la misma debía adoptar, lo cual sirvió de base para definir los TdR para el estudio de factibilidad institucional de la misma.

Notas: (1) Cuadro de Mando Integral o Balance Score Cards

Fuente: Elaboración propia

De forma más amplia, **el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014** define los ejes estratégicos de desarrollo nacional para el período, entre los que destacan la logística de cargas – concebido como la oferta de servicios a una demanda extraterritorial –, la agricultura y el turismo, sectores estratégicos nacionales cuya competitividad está altamente condicionada por la eficiencia de los servicios logísticos.

Recuadro 4-2 Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014

Constituye la hoja de ruta de las acciones económicas, sociales, financieras y de inversión del Gobierno. Los sectores establecidos como estratégicos son: Logística, Servicios Financieros, Agricultura y Turismo. En el sector de logística se establece el objetivo de consolidar Panamá como un Hub Logístico de Valor Agregado.

El plan identifica diversas debilidades que inhiben un mayor desarrollo del sector: a) malas conexiones entre los activos logísticos actuales de Panamá; b) coordinación limitada en los esfuerzos de Panamá para la atracción de inversiones; c) administración de aduanas ineficiente; y d) volumen limitado de carga aérea entre Panamá y el mundo

Las acciones prioritarias establecidas en el plan son la construcción de **infraestructura vial de enlace**, creación de una **agencia para la promoción de inversión**, **mejoramiento de los servicios de transporte carretero**, **ampliación de la oferta de apoyo al sector aéreo**, y **modernización aduanera**.

En los sectores de turismo y agricultura, demandantes del sistema logístico, destaca la necesidad de ampliar la oferta vial troncal y terciaria, mejora de la infraestructura aeroportuaria a nivel nacional, desarrollo de la cadena de frío.

Fuente: Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. Gobierno Nacional de Panamá

Estos son los dos instrumentos de más amplio alcance y sobre los cuales reposa el presente plan, el cual ha integrado en la visión, objetivos y prioridades estratégicas, acciones y estrategia de implementación los principios fundamentales contenidos en los mismos.

Además de estos, otros instrumentos de Política subsectorial identificados en el Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas², han sido utilizados como referencia en el presente plan; los mismos se resumen en el recuadro a continuación.

Recuadro 4-3 Planes con implicaciones de política en el sistema logístico de Panamá

- **Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2010-2014, SENACYT (2010)**
Establece prioridades en materia de: fortalecimiento de RRHH a través de un programa de formación especializado; Programa Multifase de Transformación Tecnológica SENACYT – BID con un grupo de reflexión (think tank) en logística y transporte para facilitar la colaboración entre actores logísticos; creación del Instituto Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación en Logística y Transporte, e incentivos al emprendimiento.
- **Plan Estratégico Autoridad Nacional Aduanas 2011-2015, Autoridad Nacional Aduanas (2011)**
Define las líneas estratégicas para la modernización de aduanas, destacando: Facilitación del Comercio Internacional: optimización de los procesos aduaneros, estructura informática para la integración aduanera centroamericana, Ventanilla Única, Operador Económico Autorizado (OEA), Aduana Sin Papel
 - Recaudación: cultura tributaria, implementación de Carrera Aduanera
 - Seguridad: mejora de procedimientos y equipos
 - RRHH: fortalecimiento de capacidades y formación
- **Plan Maestro del Canal de Panamá 2005-2025, ACP (2006)**
El plan establece lineamientos para el desarrollo del Canal y negocios colaterales. Se prevé que la demanda continúe en crecimiento con tasas del 3.2% anual hasta 2025, incremento que se sustentará principalmente en buques portacontenedores. En este se requieren acciones diversas para poder capturar esta demanda, a saber:
 - Programa de mantenimiento y reemplazo, para prolongar la vida útil de la planta actual y futura
 - Programa de Aumento de Capacidad del Canal Actual
 - Programa de Ampliación (tercer juego de esclusas), que dotaría al Canal de la capacidad para aprovechar el crecimiento de la demanda hasta 2025.
- **Plan de Desarrollo Integral de Puertos, AMP y JICA (2004)**
El estudio establece los lineamientos de desarrollo portuario de los puertos privados ubicados en la franja interoceánica y los puertos nacionales. El mismo contiene los planes maestros de los siguientes puertos nacionales: Bocas del Toro, Chiriquí, Coquira, Puerto de Palma, así como estudios de factibilidad de algunos proyectos específicos.

Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citada

² “Análisis, Estrategias e Instrumentos para el Mejoramiento de la Logística de Cargas y el Comercio en Mesoamérica”, en lo sucesivo denominado “Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica”. ALG para el Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre 2013

4.1.2 Otros elementos de política con incidencia en el sector

a. Inversiones extranjeras

Panamá ha tenido una política activa de captación de inversiones extranjeras en actividades de comercio, distribución y logística. Destacan las diversas figuras existentes que brindan incentivos al desarrollo de estas actividades: Ley de Zonas Francas, Ley 18 de creación ZLC, Ley 32 de Sociedades Anónimas, Ley 41 de Área Económica Especial Panamá Pacífico, Decreto Ley ZE Ciudad del Saber. Estas leyes han promovido el desarrollo de zonas logísticas de segunda y tercera clase, así como el desarrollo de la Zona Libre de Colón. Más recientemente destaca la ley que crea la Agencia Económica Especial Panamá Pacífico, uno de los desarrollos logísticos más importantes del país.

Actualmente las zonas que gozan de incentivos más importantes con actividades logísticas son:

- ZLC segunda zona franca más grande del mundo, concebida para distribución, comercialización y actividades logísticas (Exportación, reexportación, importación, manufactura, venta, comercialización y distribución, refinación y transformación de mercancías)
- AEEPP: concebida como Centro de Negocios, cuenta además con zonas de vivienda, oficinas comerciales; centros de logística, incluyendo ensamblaje, distribución, bodegaje y manufactura liviana; hoteles y comercios, entre otros.

b. Integración regional

La reciente decisión del Gobierno de Panamá de adherir al Sistema de Integración Económica Centroamericano (SIECA) para fortalecer las relaciones económicas con los países vecinos, así como la adhesión al Proyecto Mesoamérica, son decisiones a integrar en la planificación del sistema de logística de cargas del país, así como a las prioridades que se establezcan en materia de inversiones públicas.

4.1.3 Síntesis

Los elementos discutidos han sido considerados en diversos aspectos inherentes al proceso de elaboración del plan, a saber:

- Las debilidades identificadas han enriquecido la síntesis de **aspectos críticos** percibidos por los actores clave del sistema logístico de Panamá.
- Los **sectores estratégicos** definidos en los cuales la eficiencia del sistema de logística de cargas es determinante de la competitividad – servicios logísticos ofrecidos en el conglomerado del Canal de Panamá, agricultura, comercio regional – han sido tomados como insumo para definir los subsistemas logísticos que deben ser objeto de atención prioritaria (ver aparte Capítulo 6)

- Las **acciones** identificadas en algunos de los instrumentos han sido integradas al plan.

El presente plan, en su calidad de instrumento estratégico generado por consenso y con visión de largo plazo del desarrollo del sistema de logística de cargas a nivel nacional, tiene implícita la política sectorial.

4.2 Caracterización General

4.2.1 Datos socioeconómicos

Panamá está ubicado en el istmo centroamericano y cuenta con una población de algo más de 3.6 millones de habitantes según los datos censales de 2011, lo cual representa un 1.7% del total de la población la región mesoamericana que incluye además de los países centroamericanos a México, Colombia y República Dominicana. Esta población está ubicada de forma muy dispar; en el 2011 más del 58,12 % de los habitantes del país se concentraba en las provincias de Panamá y Colón en razón de la fuerte atracción que ejerce la actividad económica generada en esta zona. El segundo foco de concentración es la provincia de Chiriquí, y su ciudad capital, David, así como las ciudades periféricas, las cuales agrupan 12.2% de la población según datos del mismo año.

La estructura económica del país refleja la predominancia del sector terciario, el cual representa más del 80% del PIB según los datos de 2011. Este elevado porcentaje es reflejo de una base económica constituida por actividades de servicios entre las que destacan los servicios financieros, y el transporte y la logística. Esta última, que se genera básicamente en el conglomerado del Canal de Panamá y representaba 24,1% del PIB en 2013, ha registrado un crecimiento promedio del 9.2% anual, por encima de la media nacional ya elevada.

En el 2012 el país registró un crecimiento del 10,6% anual, según las cifras del Banco Mundial. Sin embargo, a mediados de 2013 la CEPAL redujo la estimación de crecimiento del país de 8% originalmente estimado para 2013, a 7.5%, siendo las principales causas señaladas “la estabilización de la inversión pública en infraestructura, la ralentización del comercio global y su impacto en las operaciones del Canal de Panamá y la reducción de la demanda de países como Colombia, Venezuela y Ecuador”. No obstante, el crecimiento de la economía está positivamente correlacionado con la inversión extranjera directa la cual seguirá siendo un importante motor del crecimiento; de hecho, aun cuando el país registró una caída entre 2007 y 2009 como resultado de la crisis financiera internacional, en el 2012 se alcanzó un máximo de 36 mil millones de dólares³, el valor más elevado de la historia.

Como resultado de este crecimiento económico los índices de pobreza se redujeron entre el año 2007 y el 2011 pasando de 36,5% a 27,6%, pero aún persiste una fuerte disparidad en la distribución geográfica de la actividad económica, la riqueza, los servicios y las prioridades de inversión, con una marcada preeminencia en la Franja Interoceánica que circunda el Canal de Panamá por sobre el resto del país. La mayor concentración de población en las provincias de Panamá y Colón determina la priorización de las inversiones públicas en un espacio relativamente reducido (21,9% del total de la superficie). Tal como se analiza en las secciones siguientes, si bien es poco probable que el perfil de la economía cambie radicalmente, es

³ Fuente: Banco Mundial, 2012

prioritario promover la recuperación de sectores que, como la agricultura y el turismo, inciden definitivamente en el equilibrio territorial y la generación de empleo y riqueza.

4.2.2 El sistema logístico nacional: La demanda y las cadenas logísticas

El sistema logístico panameño presenta un perfil muy distinto del resto de sus vecinos mesoamericanos, ya que a diferencia de estos el sistema productivo panameño de bienes o servicios es relativamente débil y poco estructurado. A diferencia de la región en la cual la demanda del sistema logístico es el resultado del entramado productivo de agricultura y ganadería, actividad maquilera e industrial, alta tecnología, turismo, por citar las más relevantes, en Panamá son las necesidades de cadenas logísticas globales las que imponen exigencias al sistema logístico nacional de forma más visible.

Sin embargo, la escasa producción nacional efectivamente demanda servicios logísticos, pero la calidad de los mismos no se equipara a la de los brindados a usuarios internacionales. Es indispensable la comprensión de dichas necesidades en aras de generar las acciones dirigidas a generar un sistema logístico que apoye la totalidad de la economía.

a. Producción nacional

En Panamá, los sectores productores de bienes generan una contribución relativamente baja al PIB, registrándose en 2011 un aporte de los sectores agrícola y manufacturero del 3,8% y 5,3% de parte, respectivamente.

La producción agrícola satisface principalmente la demanda doméstica, siendo los rubros dominantes los cereales, frutas, hortalizas, legumbres, silvicultura y extracción de madera; sin embargo, parte de la producción principalmente frutícola es destinada a la exportación. La producción se realiza en la provincia de Chiriquí y las provincias centrales, el consumo y la distribución se centraliza en la Ciudad de Panamá como principal mercado de consumo al cual acceden los pequeños productores e intermediarios, y se distribuye desde ahí de nuevo al resto del país. En la región de Darién de Panamá – límite con Colombia – se está comenzando a producir plátano silvestre que tiene como destino el mercado europeo.

La producción pesquera tiene una contribución muy modesta al PIB (0,8 % en 2011), destacando en importancia el camarón y el atún (48% y 25% respectivamente de la producción total). La producción pecuaria consiste principalmente en aves de corral (44%) y ganado vacuno (31%).

Existe un proyecto de constituir un Hub de perecederos regional en Panamá, proyecto que fue discutido y consensuado con varios países de la Región – Guatemala, El Salvador, Honduras,

Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Chile y con el apoyo de instituciones españolas. Este proyecto forma parte de la iniciativa Compite Panamá, y es un proyecto integral que busca establecer en Panamá un centro logístico de acopio, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos. El proyecto ha venido siendo madurado desde el año 2006. El recuadro a continuación brinda más detalles al respecto.

Recuadro 4-4 Proyecto Hub de Perecederos de Panamá

En Panamá existen deficiencias logísticas, en almacenaje y movimientos de productos alimenticios. Estas deficiencias incluyen el transbordo y la consolidación especializada por falta de infraestructura apropiada para manejar carga refrigerada de productos perecederos y áreas para el proceso y transformación de alimentos para la exportación. Igualmente hay carencia de sistemas de transporte de corta distancia para el acopio de productos contenedorizados (Feeder Ships) y de un lugar centralizado que provea servicios de almacenaje, procesamiento, manufactura, distribución y re-exportación a los principales mercados de Norteamérica y Europa.

A esta problemática se le suma la regional del enorme déficit de cupos para contenedores refrigerados y transporte marítimo a tarifa competitiva, al igual que escasez de infraestructura y servicios especializados en el transporte y manejo de productos lácteos, cárnicos, flores, frutas y vegetales y todos los perecederos en general a nivel interno.

Descripción

La idea nace de los exportadores panameños agrupados en el Cluster de Exportadores de Frutas y Vegetales del Programa Compite Panamá. El 13 de febrero de 2006 se creó la Secretaría Ejecutiva del Hub Multimodal con el fin de iniciar las acciones para viabilizarlo.

El proyecto cuenta con el total respaldo de diversas organizaciones de exportadores latinoamericanos, organizaciones que firmaron la “Declaración de Panamá” comprometiéndose a apoyar la iniciativa de los exportadores panameños.

El proyecto contempla la creación de un Hub Multimodal de perecederos de Las Américas, Centro Logístico y Parque Industrial Alimentario o Food Park. Los estudios estratégicos demostraron la viabilidad del proyecto en Panamá, habida cuenta de las ventajas de localización y la existencia de activos estratégicos. Los componentes específicos del proyecto son:

- Facilidades portuarias del Pacífico
- Facilidades Aeroportuarias
- Parque Industrial Alimentario o “Food Park”, con Centro de Convenciones, Hoteles y Business Center
- Facilidades portuarias del Atlántico
- Sistema de interconexión para el movimiento de la carga

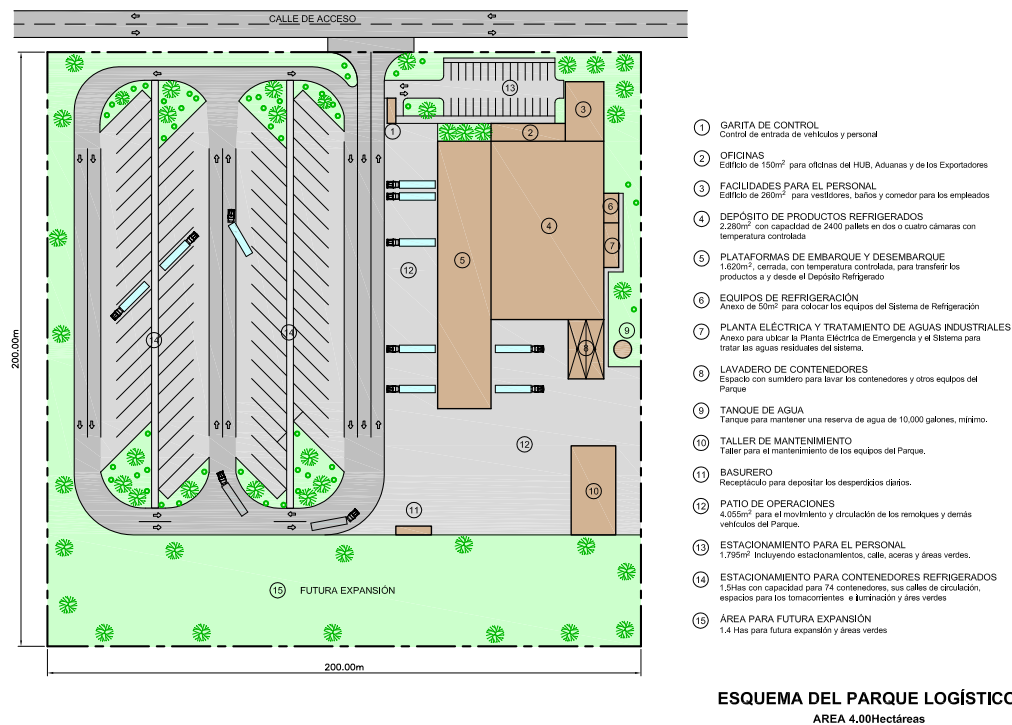
Instituciones consultadas e implicadas en el proyecto

- Guatemala: AGEXPORT
- El Salvador: COEXPORT, EXPORTA, AFOEX y Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
- Honduras: FPX

- Nicaragua: APEN y Empresa Portuaria Nacional.
- Costa Rica: CADEXCO
- Colombia:
- Ecuador: CORPEI, FEDEXPOR, Exportadores de flores.
- Perú: PROMPEX, Frío Aéreo A.C., Exportadores de espárragos, Pacific Feeder Services.
- Chile: ASOEX, FEDEFruta, PROCHILE, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile,
- Organizaciones Regionales: CENPROMYPE, SICA, BCIE, COCATRAM, BID, CAF, BM, GTZ, OIRSA, Organismo Portuario de la OEA

Fuente: Elaboración propia con base en el perfil del proyecto

Figura 4-1 Esquema del Parque Logístico de apoyo al Hub de Perecederos



Fuente: Estudio de las Opciones Estratégicas para la Agrologística de Exportaciones Latinoamericanas de Productos Perecederos Refrigerados. Definición de Opciones Estratégicas. Nathan Associates Inc. Compite Panamá, MICI. 2007

Finalmente, en la producción minera, con una contribución en crecimiento (su aporte al PIB ha aumentado del 0.3% a 1.5%), dominan los minerales no metálicos como arena, grava y piedra, insumos de la industria de la construcción, y más recientemente la producción de cobre, un segmento en franco crecimiento. El proyecto de explotación de cobre – así como oro y molibdeno como metales secundarios – cuya construcción se inició en 2012 y está previsto culminar en 2015, es un desarrollo relativamente importante y que implica la construcción de puertos, carreteras y centrales hidroeléctricas.

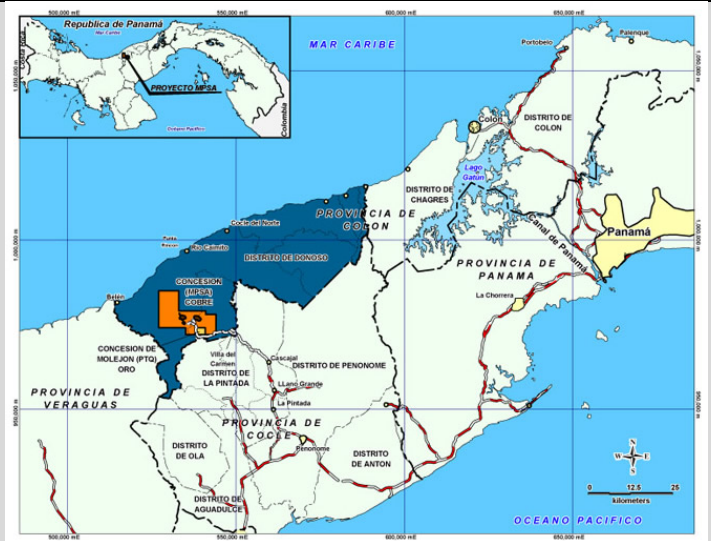
Recuadro 4-5 Proyecto Minera Panamá - Cobre

El proyecto Cobre Panamá de la empresa Minera Panamá es el proyecto más importante de explotación de cobre en Panamá y Centroamérica, y el segundo más grande del mundo después del desarrollo de Oyu Tolgoi, en Mongolia.

El proyecto Cobre Panamá prevé una producción aproximada de 255.000 toneladas de cobre al año, con el cobre como metal primario, y el oro y el molibdeno como metales secundarios, e invertir alrededor de US\$4.300 millones. Esto generaría unos 16.000 empleos indirectos y 1.600 empleos directos durante el período de operaciones de la mina.

La concesión Cobre Panamá se encuentra 120 kilómetros hacia el oeste de la Ciudad de Panamá y a 20 kilómetros de la costa caribeña, en el distrito de Donoso, provincia de Colón, Panamá. El proyecto ocupa aproximadamente 5,900 hectáreas de las 13,600 hectáreas de la concesión.

El acceso a la zona del proyecto es a través de la carretera Panamericana, desde la ciudad de Panamá hasta la ciudad de Penonomé, Coclé (76 kilómetros) y luego al norte más allá de La Pintada por la carretera desde Llano Grande hasta Coclesito (48 kilómetros). El proyecto queda, aproximadamente, 17 kilómetros al noroeste de Coclesito.



Fuente: Elaboración propia con base en artículos de prensa y datos de www.minerapanama.com

En el sector secundario, la industria manufacturera nacional ubicada principalmente en la provincia de Panamá, se centra en los productos agroalimenticios (53% del valor producido), la industria de materiales de construcción (20%), la industria del papel (7%), y químicos y plástico (6% y 3%), con un marcado crecimiento en los últimos años.

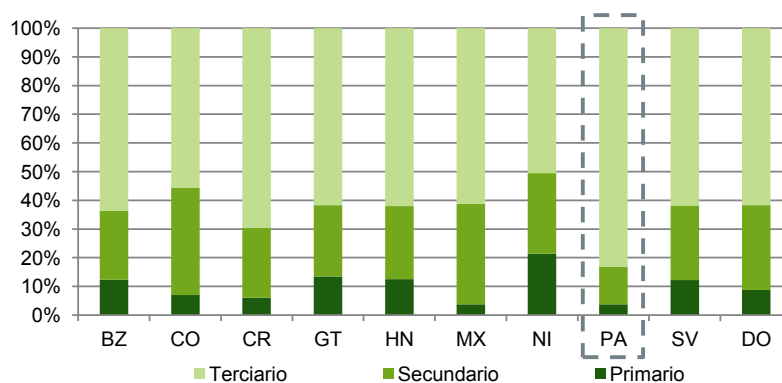
Figura 4-2 Localización de principales zonas productivas de Panamá – 2012



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Es el sector terciario el que más contribuye al PIB con un 83% del total y sobre todo a la exportación de servicios, y el que marca un perfil productivo de Panamá muy distinto a sus vecinos mesoamericanos, en algunos de los cuales hay un peso relativamente importante del sector agrícola.

Figura 4-3 Contribución de sectores al PIB en países Mesoamericanos



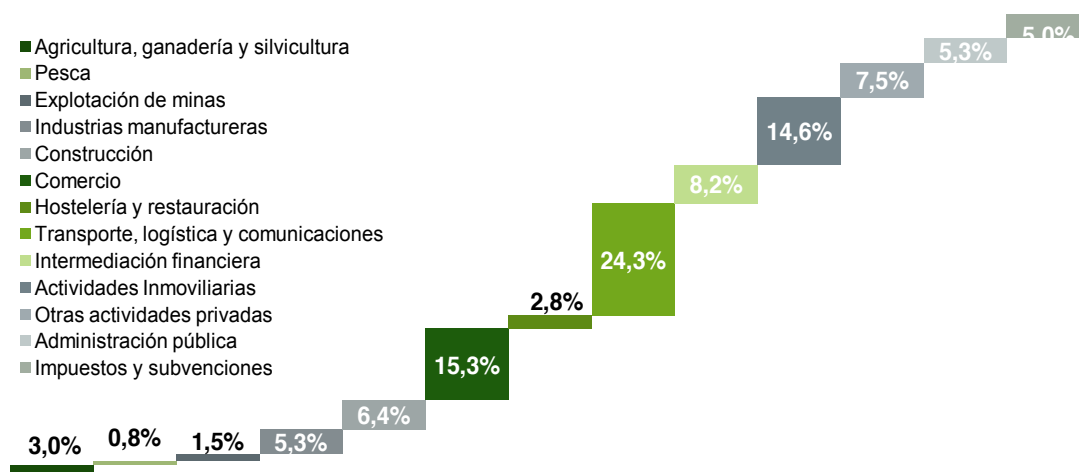
Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

En la composición del PIB de servicios destacan las actividades de transporte, logística y comunicaciones que con 24,1% en 2013 representa el sector con el mayor aporte a la economía. Este total contempla no sólo las contribuciones del Canal de Panamá sino de todas las actividades de soporte logístico auxiliar a la actividad de transbordo, distribución y

comerciales asociadas, buena parte de las cuales se llevan a cabo en la Zona Libre de Colón, que como se analizará en el aparte 4.2.2 "

El sistema logístico nacional: Los componentes de la oferta”, es un importante generador de actividad y de flujos en su carácter de segunda zona libre de comercio más grande a nivel mundial después de Hong Kong.

Figura 4-4 Participación en el PIB de los sectores económicos 2011 (s/USD constantes)



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Tal como se analiza posteriormente, la demanda de esta actividad consiste en servicios logísticos relativamente poco diversificados en términos de valor agregado a la carga, es decir básicamente servicios auxiliares al movimiento portuario, de ahí la intención del país en generar condiciones para captar una demanda más sofisticada en términos de servicios ofrecidos y que propicien un encadenamiento más profundo de la actividad económica, mayor valor agregado y un mayor multiplicador de la actividad y del empleo, en correspondencia con el importante esfuerzo de planificación e inversión que ha implicado la ampliación del Canal de Panamá.

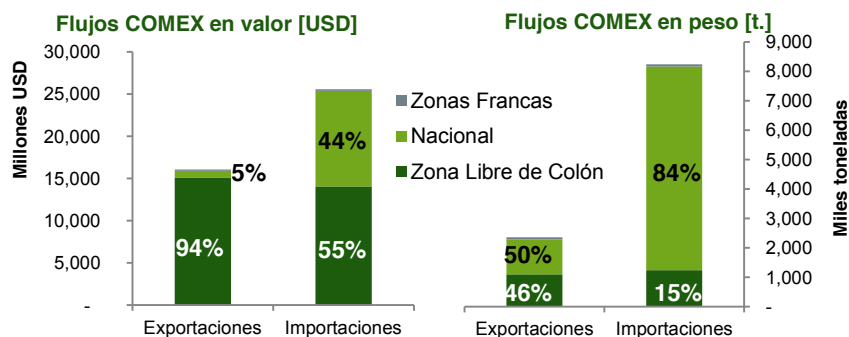
c. Comercio regional e internacional

El comercio exterior de Panamá presenta tradicionalmente un balance comercial negativo; en 2012 Panamá registró un déficit en su Balanza comercial que representó 23,13% del PIB superior al registrado en 2011 y que representó 19,80%. Esta brecha es el resultado de la participación del sector agrícola exportador y al carácter netamente importador de la economía.

El comercio exterior se genera básicamente en tres zonas funcionalmente distintas: el territorio nacional, las Zonas Francas o Zonas Procesadoras de Exportación y la Zona Libre de Colón. El gráfico a continuación muestra el carácter netamente importador del país en volumen en los bienes con destino al mercado doméstico, el peso de la Zona Libre de Colón en el COMEX en valor, y la escasa contribución de las exportaciones panameñas en valor. Cabe destacar que en

el comercio exterior de Panamá dominan los graneles en volumen con un 55% del total movilizado en 2011⁴.

Figura 4-5 Participación de zonas libres y zonas francas en el COMEX de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

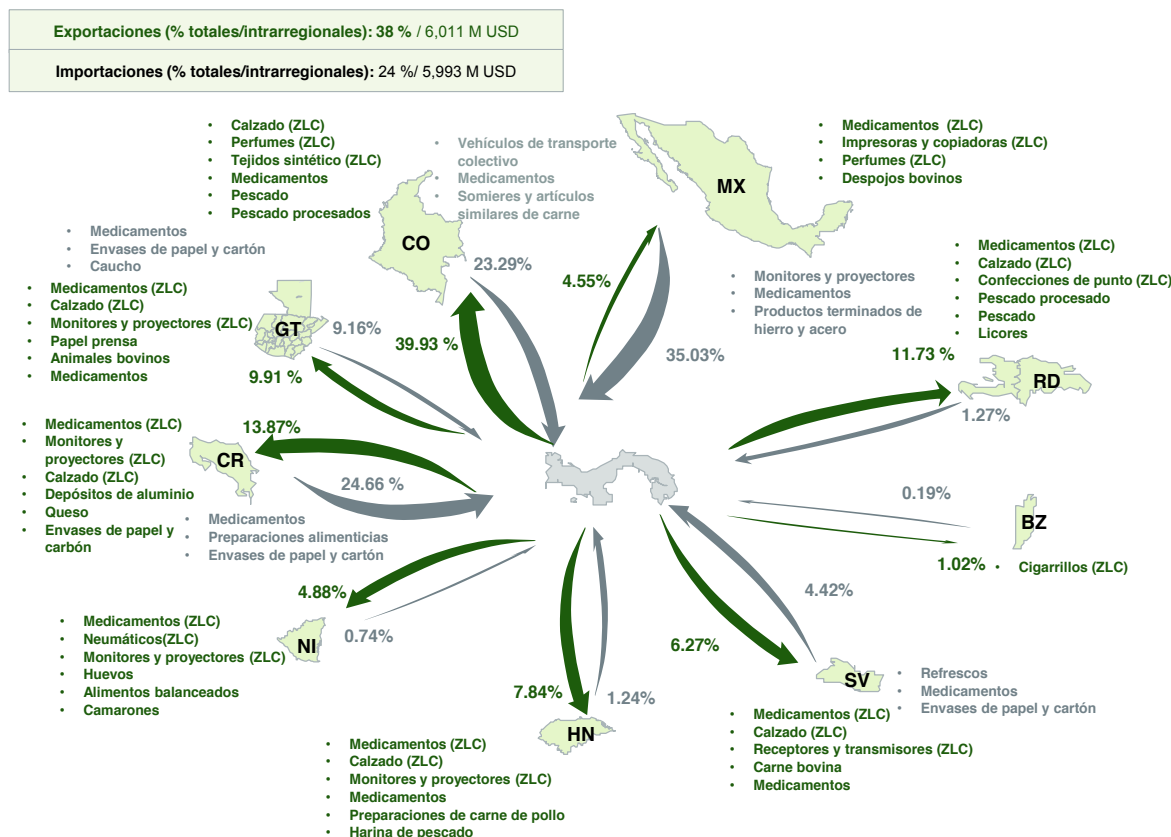
Panamá presenta la menor relación valor exportado/PIB con respecto a países Mesoamericanos (3,1 %), lo que confirma su carácter importador de bienes, pero dicha relación aumenta hasta un 47.4% si se incluye la ZLC, debido al gran volumen de mercancías que esta re-exporta desde ésta y debido al elevado valor agregado de las mercancías comercializadas (12,500 USD/ton), lo que la convierte en el principal nodo generador de flujos de comercio exterior del país. Los principales productos comercializados en ZLC son productos farmacéuticos, textiles y electrónicos.

El principal socio comercial de Panamá es Estados Unidos, con casi el 25% del total de las importaciones y el 20% de las exportaciones, y sumando Canadá, más de un tercio del total exportado por el mercado panameño se dirige hacia Norteamérica. Destaca la importancia de las Zonas Libres del Petróleo y de ZLC que reexportan los productos recibidos de forma definitiva a territorio panameño. Pese a la elevada actividad de ZLC, el análisis realizado en el Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica⁵ sugiere que no está captando una parte importante del mercado potencial existente en Centroamérica, ya que la Región está cubriendo el consumo de productos comercializados por ZLC con proveedores de otras regiones del planeta. Las reexportaciones totales de Zona Libre de Colón están creciendo a un ritmo mayor que las reexportaciones con destino a Centroamérica, lo cual pone una señal de alerta para este segmento de mercado.

⁴ Fuente: "Análisis de Procesos de Comercio Exterior. Parte A: Mapeo de Flujos". ALG. BID, 2014

⁵ Fuente : Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica o "Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica". Op. citado

Figura 4-6 Flujos comerciales intrarregionales mesoamericanos de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Los principales bienes de exportación de Panamá (38% del valor y 66% del peso), son los productos agrícolas (banano, camarones, azúcar, piña y pescado) y la chatarra. En importaciones destacan los combustibles minerales, los aceites de petróleo, maquinaria, y vehículos y sus accesorios que ingresan por puertos ubicados en la franja interoceánica.

Figura 4-7 Principales productos de exportación



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

4.2.3 El sistema logístico nacional: Los componentes de la oferta

La demanda generada por los usuarios nacionales, regionales e internacionales, es servida a través del conjunto de componentes del sistema nacional logístico según la definición del marco conceptual: **infraestructura** de transporte nodal y de redes, así como infraestructura logística nodal especializada; **servicios de transporte y logística** en toda su gama – desde los servicios de apoyo a nivel de productor, pasando por servicios logísticos de valor agregado y finalmente los servicios auxiliares de apoyo a las operaciones portuarias y aeroportuarias; y **sistemas de apoyo a los procesos** que son necesarios para dar fluidez a las cadenas, familias y subsistemas logísticos, en particular servicios brindados por el Estado para controlar las operaciones COMEX, pero igualmente sistemas que facilitan la operación de redes logísticas desde una perspectiva privada a fin de promover su eficiencia. Adicionalmente se encuentran una serie de componentes complementarios al SLN – marco institucional, legal y financiero, recursos humanos – que permiten la implementación y correcta operación de los componentes básicos.

Seguidamente se describe cómo dichos componentes se estructuran en Panamá.

a. Infraestructura

La oferta de infraestructura de Panamá está integrada por el conjunto de puertos, aeropuertos, redes viales y ferroviarias que integran la red de transporte, pero igualmente por infraestructuras nodales que componen la oferta logística del país. Si bien esta última está compuesta fundamentalmente por nodos dedicados a la prestación de servicios auxiliares al movimiento portuario, la oferta creciente en servicios de valor agregado se lleva a cabo principalmente en la ZLC y en Panamá Pacífico, la zona económica especial que ofrece superficie logística además de superficie residencial y de oficinas.

Infraestructura de transporte

El canal de Panamá

El Canal de Panamá es el principal activo del país en materia de generación directa de ingresos y encadenamiento de actividades de servicios, en particular, actividades de transporte y logística y actividades financieras.

El Canal y el conglomerado del Canal juegan un rol fundamental en la logística internacional, a pesar del porcentaje relativamente bajo del tráfico marítimo internacional que hace uso efectivo del canal (2,2%). Alrededor del canal se estructura la principal oferta de transporte y logística internacional del país.

Durante los últimos años, la inversión en infraestructura se ha destinado principalmente a infraestructura relacionada con el transporte marítimo, destacando la ampliación del Canal de Panamá como obra de trascendencia internacional.

Recuadro 4-6 La ampliación del canal de Panamá

El proyecto de ampliación del Canal de Panamá a través de la construcción del tercer juego de esclusas, tuvo como objetivo duplicar la capacidad de la vía interoceánica para abastecer la creciente demanda del comercio mundial. Las obras de ampliación de Canal comenzaron en Septiembre 2007.

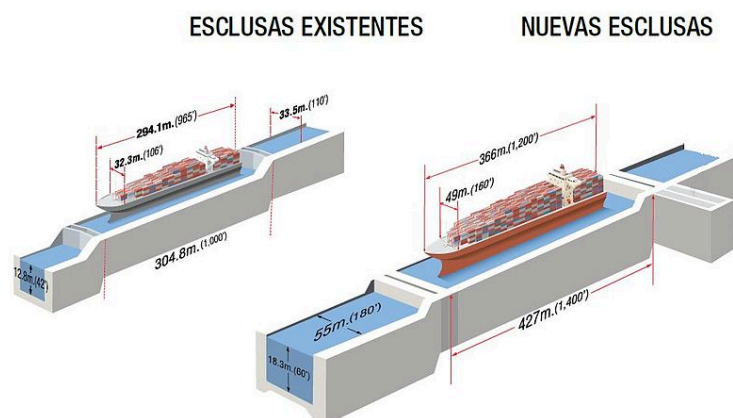
Los objetivos de la ampliación del Canal son: a) Hacer crecientes y sostenibles a largo plazo los aportes a la sociedad, a través de los pagos que el Canal hace al Tesoro Nacional⁶, b) Mantener tanto la competitividad del Canal como el valor de la ruta marítima de Panamá para la economía nacional, c) Aumentar la capacidad del Canal para captar la creciente demanda de tonelaje con niveles de servicio apropiados para cada segmento de mercado, y d) Hacer que el Canal sea más productivo, seguro y eficiente.

La ampliación del Canal de Panamá permitirá al país competir con los puertos de la Costa Oeste de Estados Unidos y el Canal de Suez. Panamá busca aprovechar la oportunidad que representa el crecimiento proyectado del tráfico de comercio marítimo por la ruta del Canal. Las nuevas esclusas podrán atender el mayor tamaño de buque asociados a las rutas de larga distancia y permitirán al Canal atender más tonelaje utilizando menos agua y con menores costos. La posibilidad de que naves de mayor tamaño atraquen ejercerá presión directa sobre la capacidad de las conexiones de transporte y distribución y demandará mayor espacio portuario.

El reto para el país consiste en garantizar que las condiciones para que el complejo formado por el Canal y su área de influencia terrestre siga siendo un 'eje troncal' logístico competitivo estén dadas.

Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

Figura 4-8 Tercer juego de esclusas del Canal de Panamá



Fuente: <http://www.pancanal.com>

⁶El aporte total al Tesoro Nacional fue de B/. 981.8 millones para el año fiscal 2013, cifra que representa un aumento de 2.2% o B/.21.6 millones sobre el presupuesto aprobado de B/.960.2 millones para esa vigencia fiscal. Fuente. Autoridad del Canal de Panamá.

La ampliación del canal es una decisión estratégica de mucha relevancia para Panamá como factor de atracción de tráfico y de inversiones extranjeras. El tercer juego de esclusas. Concebidas para recibir buques Post-Panamax y tecnológicamente más eficiente que las esclusas existentes, debe contribuir a revertir la tendencia de decrecimiento del tráfico del canal al disponerse de una mayor capacidad a menores costos.

De forma colateral, la entrada en operación de la ampliación se espera que la presión sobre el sistema portuario y logístico se incrementará, generando un potencial para la oferta de servicios logísticos de valor agregado.

La infraestructura nacional

La infraestructura de transporte y comercio exterior panameña, en particular los nodos de comercio exterior (puertos y aeropuertos), es un activo valioso con que cuenta el país y que le brinda una excelente conectividad marítima y aérea, servidos por los modos carretero y ferroviario en sus interconexiones internas y regionales. Entre estos nodos destacan los puertos ubicados en la zona de influencia directa del Canal de Panamá, que conjuntamente con el Canal y su conglomerado representan un poderoso atractor de actividad e inversiones, al igual que el Aeropuerto Internacional de Tocumen, un importante Hub de pasajeros de la línea Copa.

El **sistema portuario** panameño está compuesto por 28 puertos en total, tomando en cuenta tanto los puertos estatales como los 15 concesionados, principalmente los puertos petroleros y los puertos de contenedores comerciales algunos de los cuales han sido citados anteriormente. La demanda del sistema portuario panameño ha experimentado un fuerte crecimiento - 17% de promedio anual en los últimos 5 años – principalmente por la carga de trasbordo internacional, lo que determina que estos puertos movilicen el 99.6% de los TEUs movidos por el país. Destacan 5 puertos de contenedores de primer nivel internacional, 3 en el Atlántico (Manzanillo, Cristóbal y Colón) y 2 en el Pacífico (Balboa y PSA Panama International Terminal).

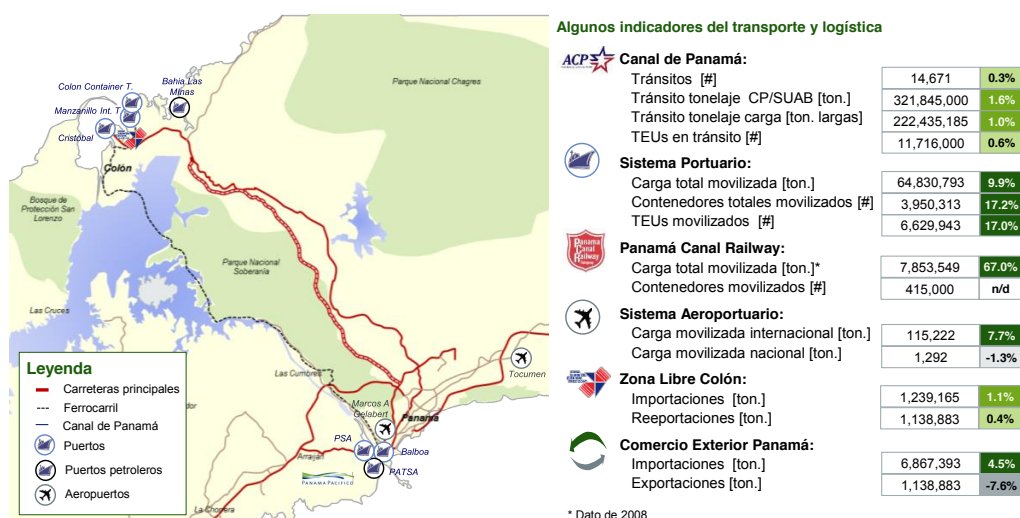
No obstante los puertos confrontan algunos problemas operacionales que afectan su eficiencia: el puerto de Balboa sufre de limitaciones derivadas de las regulaciones de uso del Canal que retrasan ocasionalmente el atraque y salida de embarcaciones. A ello se suman prácticas en materia de control de operaciones de comercio exterior que están parcialmente informatizadas y que sumadas a otros factores limitan la eficiencia en el uso del espacio portuario. Finalmente, la eficiencia integral del sistema portuario en lo que se refiere a sus conexiones interiores se ve afectado por la congestión del sistema vial, derivado de la falta de capacidad en el acceso a las terminales portuarias y otras que se describen posteriormente en este mismo aparte.

Adicionalmente a ello, la capacidad portuaria en el lado Pacífico está comprometida, situación que muy probablemente se incrementará con la entrada en operación de la ampliación del Canal de Panamá. Para paliar este problema la ACP ha iniciado el proceso de concesión de un

nuevo puerto en el área de Corozal, en una superficie aproximada de 116 Has, una parte de las cuales fue adquirida por la ACP que ya disponía de 70 Has en la zona. El proyecto contempla el acceso directo al ferrocarril y se espera que el tráfico anual de contenedores por dicho puerto alcance los 3,9 TEU anuales⁷. Sin embargo, se prevé que en un futuro no lejano habría que prever terminales multiusos fuera de las aguas del Canal.

Los puertos estatales son básicamente puertos de pesca o puertos comerciales menores, su movimiento de carga representa el 0.3% del total. Seis de los puertos concesionados de contenedores se encuentran en el conglomerado del Canal de Panamá y uno en Bocas del Toro, Almirante; este último moviliza únicamente 0.4% del total del país.

Figura 4-9 Infraestructura de transporte en el área interoceánica



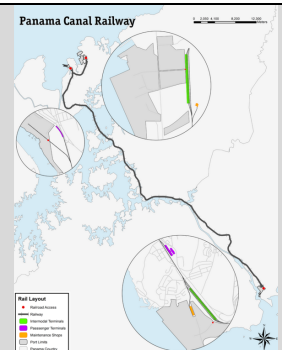
Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Los flujos de transbordo en Panamá dominan el tráfico portuario panameño, representando hasta 93% en la zona del Canal. Estos flujos se dan principalmente en los recintos portuarios de las vertientes Atlántica y Pacífica, en cuyos casos el flujo de contenedores es servido a través de transporte terrestre, el ferrocarril y la red vial. **El Ferrocarril del Canal de Panamá** ha experimentado un fuerte crecimiento desde los inicios de su operación en 2001, duplicando la carga transportada cada dos años; la capacidad actual es de 700,000 contenedores. El ferrocarril sufre algunos problemas operacionales: el pico de demanda de transbordo ocurre los fines de semana, lo que sumado a la falta de personal y equipo eficiente de carga en los puertos genera que estos últimos no puedan ceñirse a los horarios de salida del tren y este no se utilice a plena capacidad; el ferrocarril no opera ocasionalmente miércoles y jueves; el tráfico N-S y S-N no es equilibrado, hay más contenedores en dirección S-N, es decir, de Balboa a MIT. Además, como se verá más adelante en el aparte sobre procesos de comercio exterior, las demoras de carga en los puertos impiden cargar los vagones al 100%.

⁷ Fuente: capital.com.pa

Recuadro 4-7 Panama Canal Railway

El Panama Canal Railway Company es la unión de empresas entre la Kansas City Southern y Mi-Jack Products que provee servicio de transporte por tren a pasajeros y carga contenerizada entre las ciudades de Panamá y Colón dado una concesión otorgada por el Estado por un período de 50 años. El principal rol del ferrocarril es de servir como un enlace de trasbordo para embarques en contenedores entre puertos del Atlántico y Pacífico. Sin embargo, el servicio de pasajero permite a los viajeros disfrutar de una travesía en medio de la exuberante selva de Panamá a lo largo de la ruta del Canal de Panamá.



Fuente: Elaboración propia con base en www.logistics.gatech.pa y datos varios

El resto del transbordo en la zona del conglomerado del Canal se realiza por vía carretera en una **red vial** que sufre de problemas de congestión en parte debido a la falta de segregación del espacio logístico/industrial del espacio urbano y que se traduce en una mala conexión física y funcional entre los activos logísticos actuales de Panamá. El solapamiento de flujos de carga y pasajeros con los flujos de pasajeros urbanos se agudiza por la falta de interconexión entre los corredores Norte y Sur, lo cual ha obligado a los operadores logísticos a implementar prácticas nocturnas de distribución. Las obras de interconexión de 10,2 Km estarían en principio casi terminadas a finales de 2014 faltando un tramo en la vía España para completar la circunvalación.

Figura 4-10 Conexión Corredor Norte y Corredor Sur, Ciudad de Panamá



Fuente: www.telemetro.com

En el entorno portuario, en el área de Balboa existe la necesidad de incrementar la capacidad de las conexiones entre ambas riberas del canal lo que está atado a las inversiones en puentes.

En la actualidad el puente las Américas tiene una restricción de peso por lo cual los vehículos de más de 10 Toneladas no pueden circular por el mismo, obligando a los vehículos de carga a una larga desviación para atravesar el Canal en el Puente Centenario. Dichas inversiones son costosas y no habían sido previstas por el MOP a la fecha de elaboración del presente informe; según la AEEPP “la conexión Panamá Pacífico-Puente Centenario se programó hacer en tres fases...la primera era la construcción de la vía que lleva de la AEEPP a la Panamericana, ya terminada, la segunda es el intercambiador Panamá Pacífico, cuyo diseño ya fue realizado, pero acumula un retraso de casi dos años en su ejecución respecto al plan original de desarrollo del AEEPP, y la tercera es la carretera que unirá ese intercambiador con el Puente Centenario atravesando áreas de la costa oeste del Canal de Panamá hasta alcanzar el acceso oeste de dicho puente”⁸.

A estos flujos locales se suman los flujos de trasbordo carretero entre puertos del Atlántico y el Pacífico – o tránsitos del Decreto 6 según la terminología utilizada por la Aduana. Como se señaló anteriormente estos son flujos alternativos a los ferroviarios y representan aproximadamente un 11% del total de flujos.

El desarrollo no planificado de la zona del conglomerado del Canal de Panamá genera numerosas externalidades negativas entre las que se suma la congestión. Más a largo plazo, el uso no planificado del espacio urbano puede generar condiciones irreversibles para la atracción de una oferta de infraestructura de clase mundial coherente con la ambición del país de consolidarse como un Hub logístico de valor agregado. A esto se le suman las ineficiencias propias de un sistema mal integrado, en que activos logísticos tan importantes como el FFCC no se vincula adecuadamente al entramado portuario y logístico. Más allá de la importancia de encontrar soluciones estructurales al problema de usos del suelo y conectividad, es indispensable generar soluciones de gestión del tráfico de carga en el corto plazo que permitan paliar las ineficiencias que están afectando el desempeño del sistema.

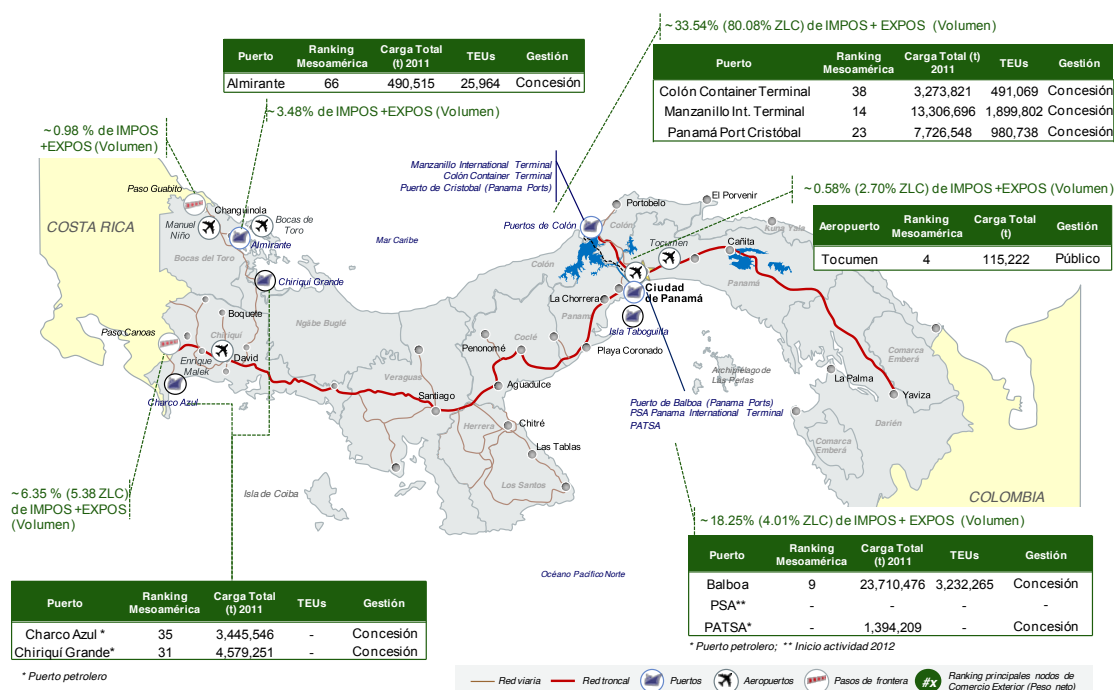
La **infraestructura aeroportuaria** panameña es de buena calidad destacando el aeropuerto de Tocumen, el Hub regional de la línea Copa. Tocumen forma parte del conjunto de terminales que prevén mejoras para atender a la demanda prevista a través del desarrollo de un centro de carga aérea. Actualmente el aeropuerto de Tocumen es deficitario en infraestructura y facilidades de carga, en particular para productos perecederos.

Adicionalmente, el potencial relanzamiento de la actividad en el Aeropuerto de Howard ubicado en la Zona Económica Especial Panamá Pacífico (ZEEPP) incrementaría la oferta en este modo para el cual la demanda viene presentando una tendencia creciente entre el 2006 y 2011 del 7.5% interanual. Sin embargo, el aeropuerto de Howard no tiene una terminal de carga

⁸ “Abren paso al Desarrollo Oeste del Canal: La fase dos de la conexión Panamá Pacífico-Puente Centenario será licitada en septiembre” <http://www.capital.com.pa/>

aérea de primera línea. El otro aeropuerto con expectativas de mover carga es el aeropuerto de Colón, que tampoco tiene facilidades para el movimiento de carga.

Figura 4-11 Red de infraestructuras de transporte de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

En materia de **infraestructura vial en el resto del país**, la carretera Panamericana, el corredor Panamá - Colón y las vías de acceso a los principales núcleos poblacionales del país vertebran el territorio nacional conjuntamente con los dos pasos de frontera ubicados en Canoas y Guabito. La densidad vial es relativamente baja producto de la presencia de numerosas zonas protegidas en el territorio nacional y una actividad económica muy escasa en el lado oriental del país hacia la frontera con Colombia, con la cual Panamá no tiene conexiones físicas carreteras. La longitud total de la red vial asciende a 15,420 km, y de este total 81.4 km han sido concesionados. Si bien la red vial se encuentra en buen estado, una buena parte de la red secundaria y terciaria se encuentra sin pavimentar.

Aún cuando no forma parte de la infraestructura compartida para el transporte de carga, cabe destacar el oleoducto Transístmico, en particular por los complejos productivos que se desarrollarán en el área de influencia, en particular en las áreas terminales.

Recuadro 4-8 Oleoducto Transístmico

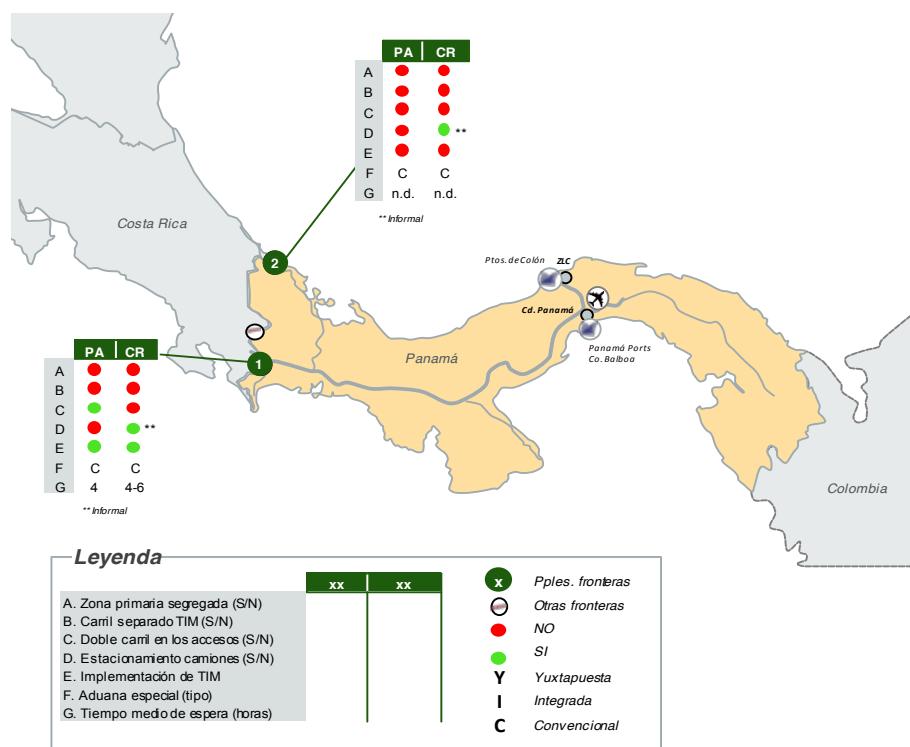
El Oleoducto Transístmico inicia en la Terminal del Pacífico en Charco Azul, cerca del Puerto Armuelles en la provincia de Chiriquí, en la región más al sudoeste de la República de Panamá. La ruta del oleoducto se extiende 131 kilómetros (81 millas) en dirección noreste y finaliza en la Terminal Atlántica en Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro. El oleoducto fue construido para facilitar el transporte de crudo ANSCO (Alaskan North Slope Crude Oil) desde Valdez, Alaska a refinerías en la costa del Golfo de los Estados Unidos. De esta forma se agilizaba enormemente el transporte del crudo al utilizar super tanqueros y al acortar el tiempo del viaje requerido entre Panamá y la costa del Golfo de E.E. U.U. versus el transporte del crudo a través del Canal de Panamá. El proyecto del oleoducto incorporó a la ya existente terminal de trasbordo situada en la Bahía de Charco Azul, a la construcción de una segunda terminal en Chiriquí Grande localizada en la Costa Atlántica, (la cual duplicó la capacidad de almacenaje). Hay un muelle de carga general, un terminal en el Atlántico y otro en el Pacífico.



Fuente: Petroterminal de Panamá, S.A

La **infraestructura fronteriza**, en particular en Paso Canoas, el principal centro fronterizo del país, es por el contrario deficitaria. Dicho paso, por el cual circula más del 85% de los flujos carreteros hacia la Región y el 99% de la carga de Zona Libre de Colón que tiene como destino Centroamérica, no cuenta con infraestructura fronteriza especializada, la zona primaria no está segregada ni estacionamientos para vehículos pesados o instalaciones para la inspección en frontera. Paso Guabito, en el Atlántico, tiene flujo muy limitado, resultado principalmente de la relación agrícola y productiva entre las provincias de Bocas de Toro en Panamá y Limón en Costa Rica. La infraestructura fronteriza en este caso es también muy precaria, al igual que el puente de conexión con Costa Rica ubicado en el vecino país.

Figura 4-12 Características de los pasos fronterizos de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

Cabe destacar que Costa Rica ha acordado con el BID un proyecto para la modernización de los 4 pasos fronterizos del país. Aun cuando el modelo a adoptar es el de pasos nacionales y no de pasos binacionales yuxtapuestos, el diseño permitiría adoptar a futuro dicho modelo. Dado que Panamá cuenta con una legislación aduanera que le permite adoptar el modelo de yuxtaposición de inmediato, sólo es necesario que el país emprenda las acciones necesarias para iniciar la modernización de sus instalaciones fronterizas. Más aún, la ley faculta a las aduanas panameñas a crear aduanas periféricas – o extraterritoriales – en países vecinos si fuese necesario para agilizar los trámites de nacionalización de la mercancía.

Infraestructura Logística

En materia de infraestructura logística, la oferta panameña se ha desarrollado respondiendo al acelerado ritmo de crecimiento de su sector portuario. La oferta de infraestructura logística panameña se encuentra relativamente atomizada y poco segregados del entorno urbano, con un gran predominio de espacios destinados a la oferta de servicios auxiliares.

Sin embargo, destacan algunos desarrollos más o menos relevantes. En primer lugar se encuentra la Zona Libre de Colón – la ZL más grande de la Región - como foco económico principal y origen y destino de carga internacional, y que genera flujos de carga muy relevantes hacia Latinoamérica. Sin embargo la ZLC no es una plataforma de actividad logística como tal, la misma fue concebida fundamentalmente como una zona comercial; a pesar de disponer de

espacios para su expansión, requiere ser reordenada dado que la configuración de su vialidad interna, el espacio para consolidación y el control de flujos de tráfico no han sido resueltos de la forma más eficiente por lo que sufre de problemas de congestión.

En segundo lugar destaca el Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEP), un desarrollo mixto que combina uso residencial, de oficinas y logístico. Además de estas destacan otros desarrollos de escala relativamente pequeña como son el Parque Industrial y Comercial Costa del Este, el Parque Logístico Sur, Parque Logístico Panamá y Parque Industrial de las Américas en Tocumen, y el Parque Logístico MIT, en los cuales se llevan a cabo actividades logísticas en mayor o menor grado, en desarrollos relativamente atomizados y no muy segregados del entramado urbano.

El MICI ha realizado recientemente un inventario de superficie logística con actividad real, llegando a detectar 836,6 Has activas (48% del total autorizado, unas 1750 Has), en 20 lotes (incluyendo ZLC, AAEPP y las zonas logísticas de los puertos)⁹. Tomando en cuenta las dimensiones del sistema de movimiento de mercancías del país es claro que esta oferta atomizada confrontará límites más temprano que tarde para satisfacer los requerimientos de las actividades de valor agregado de cadenas globales que el país intenta atraer.

Varias iniciativas intentan cubrir este vacío, destacando algunos emprendimientos privados en Colón, los lotes reservados por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) para desarrollo logístico (Isla Largo Rema y Horoko, y los proyectos logístico/marítimos de Rotman, Sherman Sur, puerto multipropósito de Balboa), y los proyectos especiales de la ACP en la zona aledaña al Puente Centenario. El total identificado por el MICI en el estudio anteriormente citado oscila alrededor de 1300 Has, lo cual no toma en cuenta unas 800-1200 Has previstas por la ACP para desarrollo de zonas logísticas.

Cuadro 4-2 Estimación del espacio logístico total para desarrollo de actividades de valor agregado logístico

Clasificación	Superficie m ² total ***	Superficie m ² Disponible actualmente**	Superficie m ² disponible a finales de la década. ****
Zonas dentro de las terminales portuarias	27,825	27,825	27,825
Superficie dentro de áreas especiales, zonas francas, zonas libres.	7,376,000	3,141,000	4,023,000
Superficie de áreas de almacenamiento en la capital (sólo áreas disponibles para alquiler) a inicios del 2013.	684,763	684,763	684,763

⁹ "Estimación de superficies logísticas en el área interoceánica de Panamá" Proyecto de Cooperación Técnica "Apoyo al Plan Logístico de Panamá" PN-T1108. Héctor J. Mendoza B. MICI. Octubre 2013

Tierras identificadas bajo la jurisdicción de la UBR	0	0	8,150,000
Aeropuertos*	54,009.91	0	0
Total*****	8,142,598	3,853,588	12,885,588

Fuente: Estimación de superficies logísticas en el área interoceánica de Panamá". MICI 2013

De implementarse todos estos proyectos, Panamá contaría como mínimo con una oferta superficie logística cercana a las 2100 Has., total que supera en gran medida a las superficies disponibles en toda Holanda incluyendo el puerto de Rotterdam, puerto que con un movimiento portuario similar y un porcentaje de transbordo mucho menor, demanda teóricamente más espacio logístico para alojar los servicios logísticos de valor agregado que brinda en su calidad de Hub -, Le Havre (Francia) y Barcelona. A esta aparente sobreoferta se le suma el hecho que el desarrollo de estas áreas no está respaldado en un plan maestro de infraestructura que defina el uso del suelo logístico, organice el uso del espacio logístico/portuario, defina las redes de transporte y estime las necesidades de servicio.

Figura 4-13 Comparativo de Superficie Logística vs. Movimiento Portuario

Puerto, país	Movimiento portuario aproximado (TEU)	% de Trasbordo (aproximado)	Superficie logística (Has)
Rotterdam (incluye todo el país bajo)	11,8 MM	30% (promedio 2009-2012)	1500
Le Havre, Francia	6 MM (con Port 2000 operando al 100%)	33%(estimado año 2020)	800
Barcelona	1,7 MM (2012)	33% (2012)	287
Panamá	11,7 MM	93% (2011)	2100

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas portuarias, información de sitios oficiales los puertos y estudios sectoriales

A esto se le suma el fuerte dinamismo del mercado inmobiliario industrial panameño, en particular en lo que se refiere a superficie logística. Según la revista especializada Gogetit¹⁰ "el mercado industrial continúa siendo el principal motor para el sector de bienes raíces ... gracias al gran impulso del país como centro logístico. La tasa de absorción para este segmento aumentó 92% en comparación con el semestre anterior, cuando se encontraba en 86%".

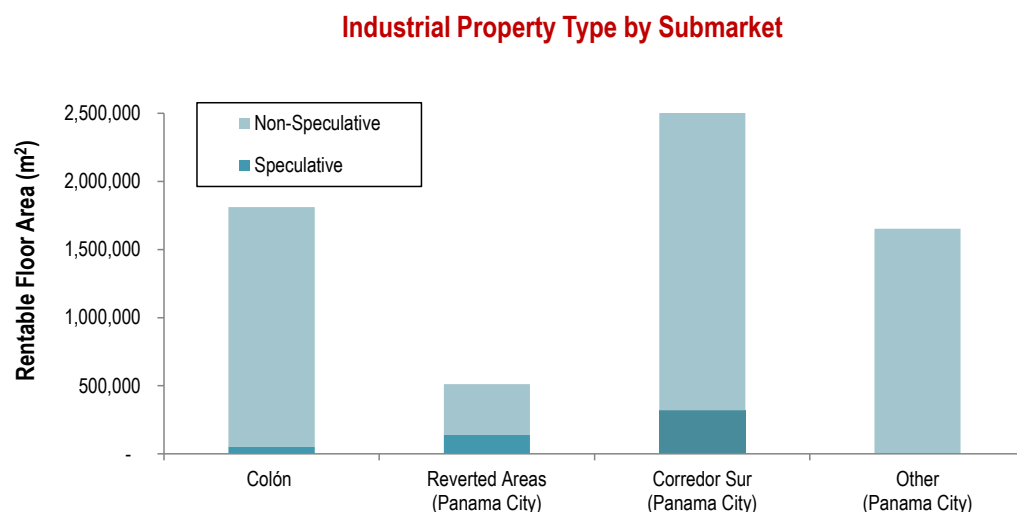
El último informe de Jones Lang LaSalle¹¹ muestra claramente cómo la superficie logística se concentra principalmente en Panamá y Colón, y como dicha oferta está compuesta principalmente por usuarios directos, lo cual lo califica en la Clase B/C de espacios "no especulativos", entendiendo por este término aquellos que no son gestionados por un promotor inmobiliario como es el caso de parques logísticos y zonas francas industriales, sino

¹⁰ Fuente: "Parques industriales dominan el sector de bienes raíces" Gogetit Noticias. Mayo 2014

¹¹ Industrial/Logistics Market Report. Panama, Year-End 2013. Jones Lang LaSalle

que son ocupados y gestionados por el usuario directo. Adicionalmente, existe un déficit de Naves Logísticas tipo A, pero el mercado inmobiliario ofrece principalmente naves tipo C¹².

Figura 4-14 Composición del suelo logístico en Panamá por tipo de mercado



Fuente: Industrial/Logistics Market Report. Panamá, Year-End 2013. Jones Lang LaSalle

La UABR tiene dos esquemas para la cesión de los terrenos que le han sido encomendados, la venta y la renta, y el compromiso de inversión pública en estos desarrollos consiste en la construcción de la vialidad de acceso. Los fondos generados por el primer esquema alimentan el Fondo Panamá, en tanto que los del segundo al Fondo de Vivienda de Interés Nacional/Social. En ambos casos se utiliza la figura de zona económica especial y el contrato se fundamenta en un plan maestro de desarrollo que estipula compromisos de inversión, y que es ratificado en un Contrato-Ley. Sin embargo, cabe destacar que la UABR responde a los criterios de desarrollo que han sido fijados de forma independiente por la institución habida cuenta de la carencia de instrumentos más amplios ordenadores del territorio en el país y a nivel más local, que regulen el desarrollo equilibrado del suelo, los servicios y las redes de transporte, entre otros.

b. Servicios de transporte y logística

Servicios de transporte

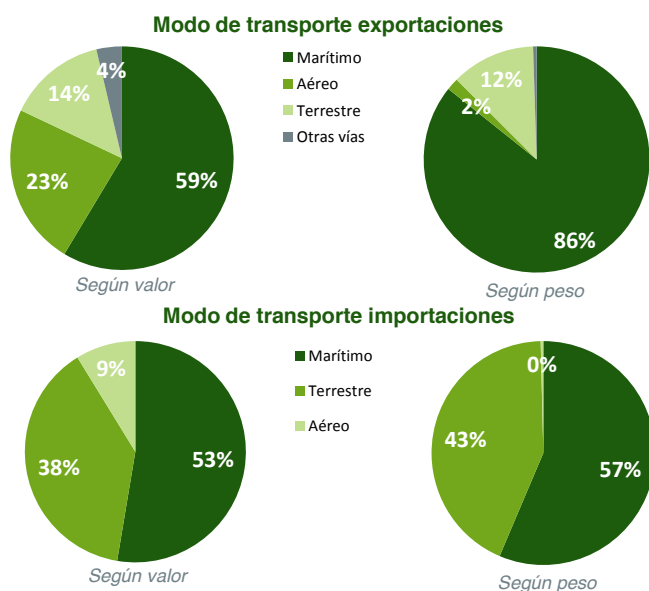
El **transporte marítimo** es el modo dominante en el comercio exterior panameño en volumen, pero la participación del modo aéreo no es despreciable al considerar el valor de las mercancías. El país es servido por más de 20 navieras con servicios a todo el mundo y los servicios portuarios son considerados de primera calidad y eficiencia, lo que ha provocado el crecimiento exponencial en los últimos años del tráfico gracias a la carga de trasbordo. La evolución de las operaciones portuarias en Panamá muestra un crecimiento promedio anual de

¹² Fuente: Términos de Referencia del Plan Maestro de la Zona Interoceánica. J.P Antún y R.Alarcón. BID, 2014

10% en los últimos 5 años. Los movimientos de desembarque predominan sobre los embarques (53%, 2011).

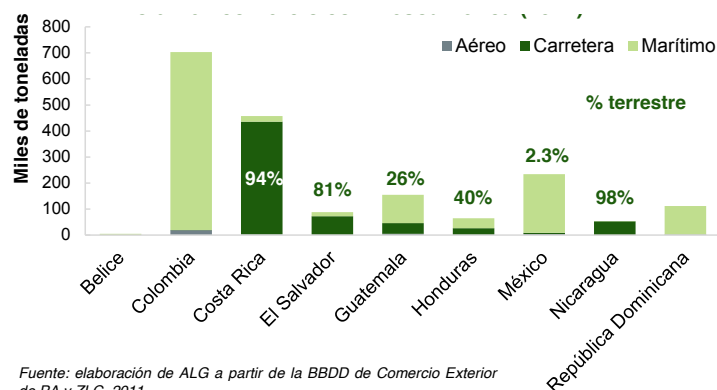
En el 2011 el modo marítimo predominó en el comercio exterior sobre el aéreo y el terrestre, capturando el 86% en exportaciones y el 57% en importaciones en peso, y el 53 y 59% en valor en exportaciones e importaciones en peso, respectivamente. El modo aéreo por su parte mostró una participación elevada en valor en exportaciones (23% y 38% respectivamente), sin incluir los movimientos de reexportación de ZLC y Zonas Francas. La contribución del transporte terrestre a las exportaciones es de 14 y 12% en valor y en peso, respectivamente.

Figura 4-15 Modos de transporte utilizado en Importaciones y Exportaciones (2011)



Fuente: Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística decargas y el comercio en Mesoamérica. BID, 2013

Figura 4-16 Modos de transporte utilizados en el comercio regional panameño



Fuente: elaboración de ALG a partir de la BBDD de Comercio Exterior de PA y ZLC, 2011

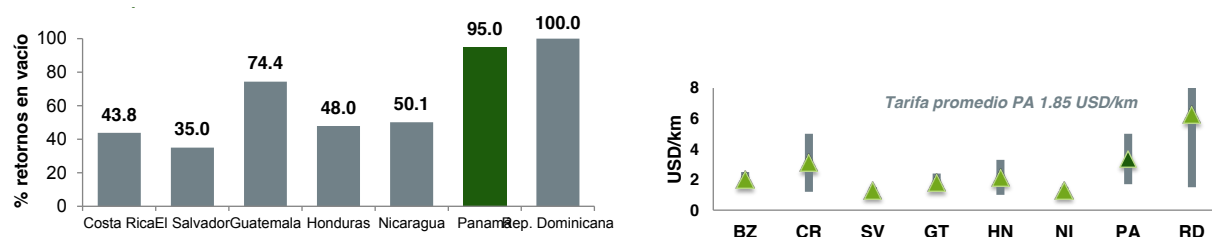
Fuente: Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística decargas y el comercio en Mesoamérica. BID, 2013

Del mismo modo el tráfico del **transporte ferroviario**, que sirve de canal seco paralelo al Canal de Panamá, ha experimentado un incremento significativo desde su puesta en marcha. Sin embargo, el mismo sufre ineficiencias debido a la concentración de la demanda de trasbordo entre puertos de Pacífico y el Atlántico durante los fines de semana y las ineficiencias en los puertos para cargar eficientemente los vagones, en parte debido a la inexistencia de ramales ferroviarios en la mayor parte de las instalaciones.

El **transporte carretero** es el modo utilizado en el comercio interno panameño y en el intercambio con los países más cercanos de América Central, principalmente Costa Rica, Nicaragua y en menor medida Honduras. En el comercio interno, el desequilibrio en la distribución espacial de la producción incide en su eficiencia al incrementar los viajes en vacío, patrón que se ve reforzado por el mayor flujo de importaciones que de exportaciones producto de la balanza comercial deficitaria.

En el eje interoceánico los retornos en vacío son igualmente una práctica frecuente, especialmente en las operaciones con origen o destino a la ZLC, dadas las dificultades de captación de carga por parte de transportistas sin permiso de acceso a la misma, generalmente transportistas procedentes de países vecinos, lo cual es causa frecuente de disputas y reclamos por incumplimiento de los tratados comerciales¹³. Recíprocamente y en represalia, la captación de carga por parte de transportistas panameños en el extranjero, y en particular en Costa Rica, se ve limitada. Debido a este conjunto de circunstancias, los retornos en vacío en Panamá representan casi el 95% de los movimientos totales del transporte de carga, situándolo como el país más afectado en este aspecto en la región y elevando notablemente los costos del transporte carretero.

Figura 4-17 Retornos en vacío y tarifas promedio de transporte en la región



Fuente: Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística decargas y el comercio en Mesoamérica. BID, 2013

Los costos son aún más significativos para aquellas mercancías que deben hacer el trasbordo carretero siguiendo el procedimiento del Decreto 6, bien sea porque no tienen acceso ferroviario o porque no pudieron cumplir con el itinerario programado del tren. El Diagnóstico

¹³ En Zona Libre de Colón el reglamento de pases es una medida que busca proteger al transportista regional. Se otorgan pases eventuales por un máximo de 30 días a transportistas internacionales pero estos argumentan que los requisitos son tan exigentes y la duración tan corta que afectan el libre flujo de mercancías.

de Procesos de Comercio Exterior¹⁴ comparó las tarifas de trasbordo de carga entre Balboa y Manzanillo, encontrándose que una relación de 1:3 entre las tarifas de transporte ferroviario y las de transporte carretero.

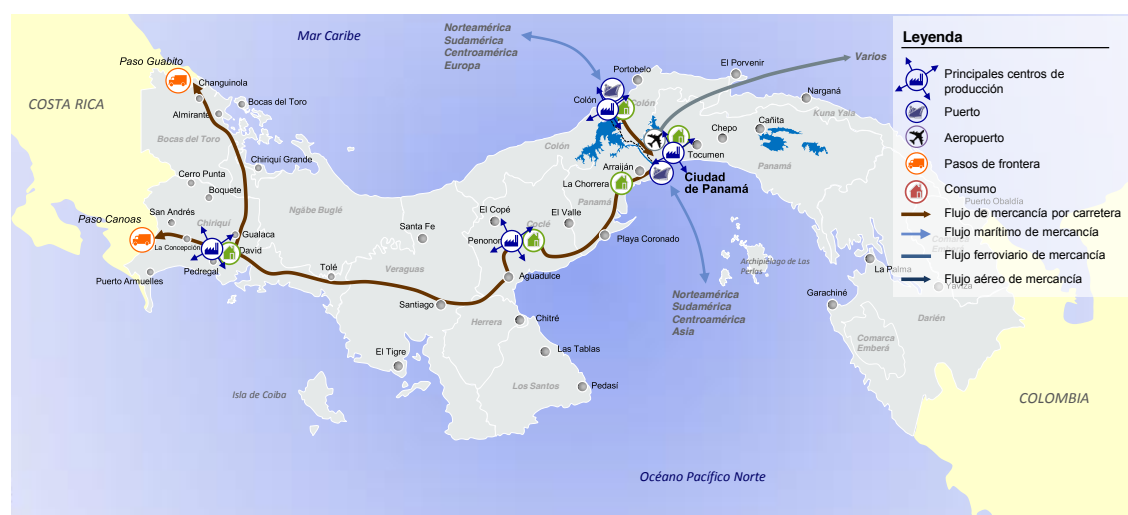
Cuadro 4-3 Costos de trasbordo de carga entre Balboa y Manzanillo

Entidad	Costo (USD)
Aduanas	5
Cuarentena	9
AUPSA	17
Transporte Ferrocarril	200
Transporte carretero	350-450
Tramitador (sólo transporte carretero, en especies, no oficiales)	100

Fuente: Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior Panamá. Op. citada

En el caso del movimiento de carga de producción y consumo exclusivamente nacional, se identifican 5 núcleos de consumo principales y otros 4 de producción, usando vehículos de carga liviana tipo pick-up de forma generalizada en todo el país. Destacan los flujos entre Panamá y Colón, además de los flujos desde y hacia la frontera por Paso Canoas pasando por David. El gráfico a continuación muestra los principales flujos de carga del país, así como los puntos de ruptura de carga, consumo y producción más destacados.

Figura 4-18 Principales flujos de carga en Panamá

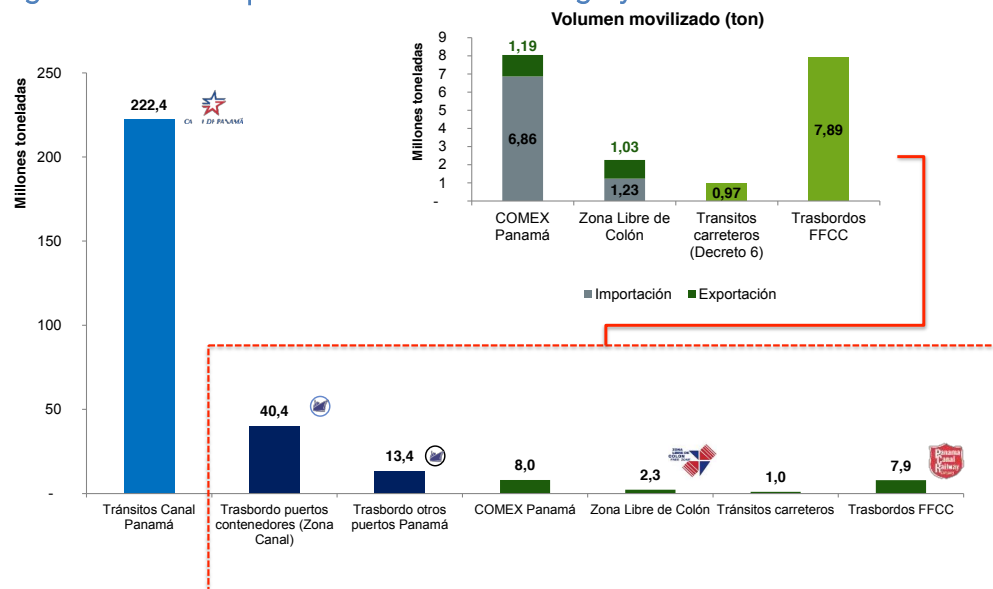


Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

¹⁴ "Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Parte B: Análisis de Procesos". Zoila Castillo. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014

El Estudio “Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Parte A: Mapeo de Flujos”¹⁵ analizó más en detalle las características de los flujos entre las 150 primarias presentes en el territorio de Panamá (puertos, aeropuertos, pasos de frontera, ZLC, zonas francas, ZEEPP, entre otras).

Figura 4-19 Principales volúmenes de carga y tránsito movilizados en Panamá



Fuente: Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior Panamá. Op. citada

Los flujos identificados, por orden de magnitud, son los siguientes:

- Los flujos de tráfico de paso del Canal de Panamá que representan el 75% del total del tráfico de mercancías por el país.
- Los flujos de trasbordo a nivel del mismo puerto a lo largo del Canal, sin que se lleve a cabo una movilización fuera del entorno portuario.
- Los trasbordos en otros puertos de Panamá, principalmente de combustible.
- Los flujos de trasbordo servidos por el ferrocarril, el cual es considerado una extensión de la zona primaria de los puertos.
- Los flujos de comercio exterior de Panamá, es decir, importaciones y exportaciones
- Los flujos de ZLC, importaciones y reexportaciones
- Los tránsitos carreteros entre puertos del Atlántico y Pacífico, y viceversa, así como hacia y desde Paso Canoas.

En cuanto a la importancia relativa de los nodos como origen/destino de flujos carreteros, destaca la ZLC, seguida de las zonas libres de petróleo, los puertos principales (Manzanillo, Cristóbal, Balboa), Bahía Las Minas y Paso Canoas, este último por encima de la movilización en volumen del A.I. de Tocumen.

¹⁵ “Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Parte A: Mapeo de Flujos”. ALG. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014

Figura 4-20 Orígenes y Destinos carreteros en Panamá, por orden de magnitud (volumen)



Fuente: Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior Panamá. Op. citada

Todos los flujos internos están dominados por la carga general y los contenedores. Destacan algunos patrones específicos:

- Los flujos de carga refrigerada transcurren desde ZLC a Panamá y Centroamérica, y de hortalizas del interior a Ciudad de Panamá. No se dispone de información sobre el volumen de carga refrigerada movilizada por el FFCC.
- Los flujos de graneles transcurren dentro el área interoceánica y desde Panamá a las provincias centrales y Chiriquí. Puerto Cristóbal y Balboa son los puertos principales de entrada de granel sólido de Panamá.
- Las cargas especiales, mayoritariamente compuestas de vehículos, se concentran en el área interoceánica, siendo los principales puertos entrada Manzanillo, Balboa y Cristóbal.

En transporte aéreo, el Aeropuerto de Tocumen cuenta con **servicios de transporte aéreo** internacional de carga a los principales aeropuertos de América y Europa, ya sea a través de aerolíneas cargueras o de paquetería (DHL, FedEx Express) pero principalmente utilizando la bodega de aviones de pasajeros.

Servicios Logísticos

Las prácticas logísticas en Panamá difieren en función del mercado al que sirven, siendo necesario distinguir subsistemas bien diferenciados. Por una parte se encuentran los servicios logísticos que son brindados en el área de influencia del canal y que sirven fundamentalmente

a la carga de trasbordo y de tránsito de clientes internacionales. Estos servicios cuentan con escasa agregación de valor y están constituidos fundamentalmente por **servicios auxiliares** al transporte marítimo y en menor grado al transporte aéreo. El reto para este segmento consiste en lograr un encadenamiento de los servicios auxiliares a servicios logísticos de valor agregado (SLVA) que permitan fidelizar a los usuarios de puertos del área de influencia del Canal.

En líneas generales se puede decir que si bien la oferta actual de servicios satisface la demanda existente, el gran reto para el país en los servicios brindados en la zona interoceánica o conglomerado del Canal consiste en lograr la diversificación necesaria para capturar valor de la carga en tránsito. A la fecha de inicio de la elaboración de este plan no había una definición clara de los segmentos de SLVA en los cuales Panamá tiene potencial de diversificación, lo cual se refleja en el perfil de RRHH existente en Panamá. Un reciente estudio en elaboración con apoyo de Cooperación Técnica del BID ¹⁶ concluye que la formación en el sector es predominantemente portuaria y marítima, y que con base en el directorio de posiciones formulado y que recoge las formaciones que debieran estar siendo ofrecidas en el país para cubrir la gama de recursos requeridos para ampliar la oferta de servicios de valor agregado, sólo se está ofreciendo alguna formación para menos del 50% de la gama. Adicionalmente, 21,1% de la oferta es universitaria habiendo una carencia severa de RRHH a nivel técnico. Este punto es desarrollado más adelante en este mismo informe.

En segundo lugar existen los **servicios logísticos que apoyan las funciones de distribución y en menor medida de agregación de valor** que se dan a cabo en la ZLC y que atienden el mercado regional. Si bien las actividades logísticas predominantes en ZLC son comercio y distribución, ya se llevan a cabo actividades de postergación en particular para medicamentos ¹⁷ y prendas de vestir, encontrándose 3PLs y operadores logísticos muy especializados, especialmente en la carga relacionada tanto en ZLC y otras Zonas Francas. Sin embargo, los países centroamericanos que son parte del mercado tradicional de ZLC, han comenzado a importar bienes consolidados para varios clientes de la región a través de sus respectivos puertos, lo cual se manifiesta en decrecimiento del ritmo de crecimiento observado en ZLC.

Todos estos servicios de atención a la carga internacional y regional no sirven al segmento nacional, es decir las exportaciones nacionales y el consumo doméstico. Esto se debe en parte al perfil de las exportaciones – principalmente productos agrícolas y pescado – con prácticas logísticas muy poco diversificadas, lo que refleja cadenas poco maduras: falta de infraestructura

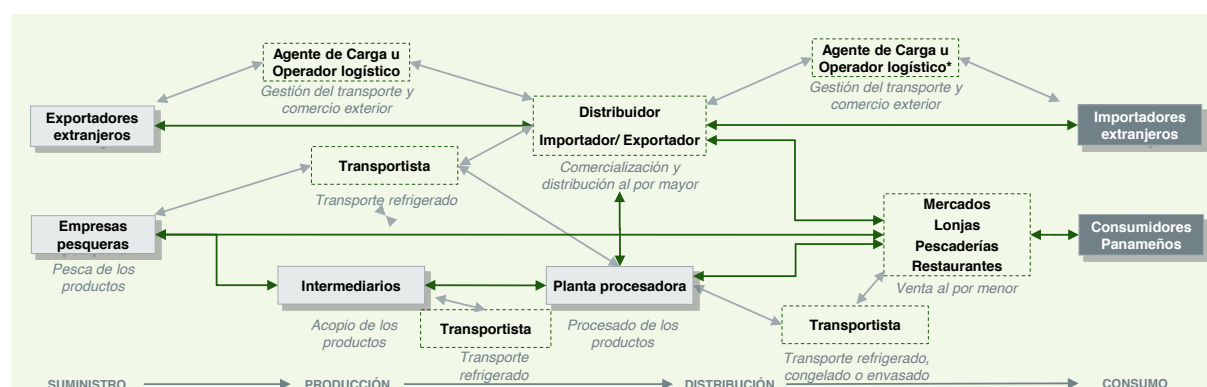
¹⁶ Estudio de Necesidades, Oferta Académica y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística. Cap. Orlando Allard. Financiado con la CT PN-T1108 Apoyo al Plan de Logística de Panamá.

¹⁷ La cadena de los medicamentos tiene múltiples procesos de agregación de valor logístico, destacando en Panamá el etiquetado con el registro del país de destino, variación del tamaño de presentación y re-empaque o agrupación de productos. Los servicios de transporte en este caso son contratados por las navieras en la contratación del servicio de reexportación marítima, y en las reexportaciones terrestres una sola firma concentra el 89% de la demanda. Fuente: Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas. Op. citado.

especializada de apoyo a la cadena, ausencia de acuerdos de colaboración entre productores para adquirir bienes o servicios de forma conjunta, existencias de numerosos intermediarios, débil tercerización de servicios logísticos más allá de los servicios de transporte.

La demanda de servicios vinculada a la logística nacional se centra en el transporte y distribución, requiriendo habitualmente de servicios especializados para la cadena de frío. Se registran operaciones de distribución de perecederos en contenedores refrigerados, distribución de equipo pesado, productos petroquímicos. Estos son claramente insuficientes, aun cuando en los últimos años los problemas están siendo atendidos por la Secretaría de la Cadena de Frío (SCF), instancia creada para darle la mayor prioridad a la atención del problema. La SCF tiene como prioridad de su acción el logro del autoabastecimiento.

Figura 4-21 Esquema entre actores – Exportaciones de Pescado a la Región



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

c. Sistemas y procedimientos de apoyo a procesos COMEX

Los sistemas de apoyo a procesos de comercio exterior en Panamá han venido modernizándose en los últimos años para responder a la complejidad operacional de un sistema caracterizado por los numerosos transbordos, tránsitos, importaciones temporales y reexportaciones que se llevan a cabo entre aproximadamente 150 zonas primarias identificadas en el país y que incluyen zonas primarias portuarias, aeroportuarias, fronterizas, el ferrocarril y zonas francas, zonas libres y zonas económicas especiales.

Sistemas existentes y en proyecto

En primer lugar destaca la modernización de los servicios aduaneros en respuesta al Plan Estratégico de la ANA. Como parte de este se implementó recientemente el **sistema integrado de gestión aduanera SIGA**, sistema que fue desarrollado por la empresa CrimsonLogic en 2012 y el cual permite la presentación de manifiestos, declaraciones y la realización de pagos de aranceles por vía electrónica, entre otros.

Recuadro 4-9 El sistema informático SIGA

El SIGA, Sistema Integrado de Gestión Aduanera, facilita y permite el intercambio de información electrónica entre los diferentes actores de la comunidad comercial, los órganos anuentes de los diferentes Ministerios y la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá. El portal SIGA sirve como una ventana unificada para la comunidad comercial de Panamá, los usuarios de la aduanas, los organismos gubernamentales y otras partes interesadas en acceder a los servicios brindados por la Autoridad. Las Características del portal del SIGA incluyen:

- Presentación de Manifiestos
- Presentación de Declaración y Aprobación de los Órganos Anuentes
- Funciones básicas como la Inspección Aduanal, Riesgos, Valoración, y registro del proceso
- Pagos, Legislación y Manejo de Faltas
- Registro de Entrada y Salida de los medios de transporte de los recintos aduanales

Fuente: www.ana.gob.pa

El sistema se encuentra todavía en fase de transición hacia su óptima operación. Entrevistas realizadas a usuarios del sector¹⁸ muestran que el sistema presenta fallas de transmisión en un porcentaje elevado (50% según los entrevistados), así como errores en los registros. El sistema tampoco está interconectado con los depósitos aduaneros.

Parte de las fallas en la implementación del SIGA radica en la negociación del contrato, que no contempló el desarrollo de nuevas funcionalidades¹⁹, sólo mantenimiento del sistema. Adicionalmente el procedimiento no está digitalizado al 100% ya que si bien la **firma electrónica**²⁰ ha sido normada y está prevista su adopción tanto en las leyes 1 del 2008 como la ley 65 del 2009 su implementación está en proceso y muchas agencias todavía requieren de sello húmedo. El sistema, a pesar que cuenta con alta disponibilidad, tampoco cuenta con sitio de contingencia que tome el relevo en caso que haya caídas del sistema. Las mejoras a futuro del SIGA o algún otro sistema alternativo deberían contemplar: a) la interconexión con los depósitos aduaneros; b) información relacionada al Comercio Exterior, en particular la relativa a procedimientos y normas; c) la interconexión electrónica con el sistema VUCE; d) un módulo de gestión de riesgo integrado; y e) la capacidad de dar seguimiento al proceso de despacho aduanero.

¹⁸ Consultoría de Procesos de Comercio Exterior. Alcance B, Diagnóstico de la situación de Facilitación del Comercio y del Transporte. Rosemarie Luna. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 2014.

¹⁹ Según la ANA, recientemente se listaron 26 nuevas funcionalidades por desarrollar pero el organismo no contaba a la fecha con presupuesto para ello.

²⁰ El proyecto “Panamá Sin Papeles” de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) es una plataforma que permite a los usuarios tramitar solicitudes, crear expedientes electrónicos mediante escaneo de documentos físicos, y almacenarlos. Se han firmado varios MOU con diferentes entidades de gobierno, entre ellas la AEEPP, ANA, ZLC. Fuente: « Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Parte B: Diagnóstico de la Situación de Facilitación de Comercio y del Transporte”. Rosemarie Luna. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014

Adicionalmente, si bien la normativa aduanera panameña contempla la figura de **consultas previas** esta figura no es equivalente a las resoluciones anticipadas²¹, ya que no son vinculantes y por tanto no ofrecen ninguna ventaja en términos de eficiencia de procesos en nodos COMEX. Tampoco se cuenta todavía con **sistemas de inspección no intrusivos en el área fronteriza** – escáneres – que permitan acelerar, simplificar y reducir el riesgo de daño a las mercancías cuando el sistema de riesgo aduanero les asigna el canal rojo. Si bien la ANA hizo un esfuerzo significativo en la puesta en operación del sistema de inspección no intrusivo – adquisición, instalación, formación del personal – por razones de espacio los escáneres que sirven la frontera con Costa Rica (Paso Canoas) están ubicados en David, a 100 km de la frontera, y otro en Divisa (35 km al Este de Santiago y a 280 km de Paso Canoas). En la actualidad hay un total de 9 escáneres adquiridos por el Gobierno de Panamá e instalados en 2012, y 3 escáneres donados por el Gobierno de EEUU.

Para facilitar la implementación del programa de **Operador Económico Autorizado** – OEA – la ANA y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá firmaron un convenio en Octubre de 2013. Según el convenio se establecerá un centro de consulta que estará ubicado en la Dirección de Asuntos Jurídicos, Cabildeo y Seguridad Ciudadana de la CCIAP, para que los asociados que deseen obtener un Certificado de OEA, sigan los lineamientos de la ANA²².

La **Ventanilla Única de Comercio Exterior**²³ –VUCE – digitalizada está en proyecto y sería integrado a la plataforma del SIGA, una vez se termine el desarrollo y se instalen los nuevos equipos que completarían la arquitectura técnica ampliada. Actualmente existe una Ventanilla Única de Exportación la cual fue implementada en el año 1985 pero que no incluye al MINSA y tampoco está informatizada. La misma opera de lunes a viernes, los usuarios confrontan demoras por falta de estacionamiento, a lo que se suma que el MINSA no tiene delegado permanente; en realidad la ventanilla integra básicamente al MICI y a la ANA y se usa para productos que no tienen un movimiento comercial significativo. La ventanilla única de la AEEPP no es una ventanilla de comercio exterior como tal sino más bien orientada a simplificar los trámites aduaneros, migratorios y laborales. Finalmente, la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos - AUPSA - ha adoptado declaraciones con 48 horas de anticipación sobre la mercancía y el punto de entrada mientras se implementa VUCE.

El proyecto de VUCE de importación y exportación contempla la estandarización de procesos para permisos de licencias y certificados – entre ellos la adopción de la firma electrónica y la eliminación de la obligatoriedad de sellos húmedos –, y requiere que la totalidad de las

²¹ « Se puede definir a la resolución anticipada de cuestiones aduaneras como aquella decisión oficial y vinculante emitida por una autoridad competente, por escrito y con anterioridad a una operación de importación o exportación, que otorga al solicitante una clasificación arancelaria, una valoración, el reconocimiento del derecho a una preferencia o la evaluación del origen acordado a una mercadería determinada. La resolución anticipada ». Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica No 22.

²² Fuente: [www. http://www.caribbeannewsdigital.com](http://www.caribbeannewsdigital.com)

²³ « Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Parte B: Diagnóstico de la Situación de Facilitación de Comercio y del Transporte”. Op. citada

agencias estén informatizadas en campo, lo cual no es el caso actualmente ya que si bien todas las oficinas centrales de las agencias están informatizadas los puntos de control en zonas primarias de nodos de comercio exterior no cuentan con equipamiento. En una primera fase el proyecto contempla los procesos a cargo del MICI y de la ANA, los pagos electrónicos.

Es necesario evaluar la pertinencia que la VUCE se integre a la plataforma del SIGA, habida cuenta de los problemas que confronta este último sistema. El sistema debería incluir la gestión de permisos no tributarios, la obligatoriedad de uso así como las importaciones.

En lo que respecta a la adopción de medidas implementadas a nivel regional, Panamá adoptó igualmente el sistema de **Tránsito Internacional de Mercancías – TIM** – que cuenta con una plataforma informática que permite conocer a los países participantes la información que ampara a los tránsitos y el país que los autorizó. El sistema, administrado por la Secretaría del SIECA, está siendo implementado de forma obligatorio para importaciones pero no para exportaciones a través de Paso Canoas, Guabito (cierres) y Colón, Manzanillo y Cristóbal (aperturas). En su fase de implementación confrontó retrasos debido a la falta de informatización de todas las agencias. Adicionalmente, Panamá no ha implementado corredores fiscales protegidos para rastreo electrónico. Por otra parte, el sistema sólo gestiona importaciones, no exportaciones, y trata sólo mercancía contenedorizada. La mayor parte de los cierres corresponden a Paso Guabito y Paso Canoas, y la mayor parte de las aperturas a Manzanillo, Cristóbal y Colón.

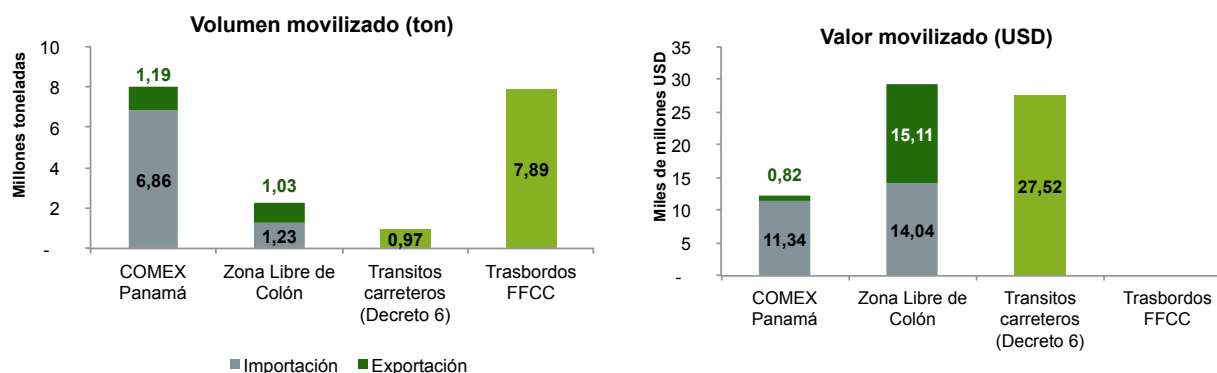
Regímenes aduaneros

En Panamá, existen 3 modos por los que la carga puede salir de zona primaria que es conveniente destacar habida cuenta del gran número de zonas primarias existentes en Panamá:

- **Trasbordo:** movilización de carga a través de zonas primarias aduaneras. Los trasbordos entre puertos sólo pueden realizarse mediante el Ferrocarril, por considerarse esta zona primaria
- **Tránsitos (carreteros):** movilización de carga entre zonas primarias, pero saliendo de zona primaria o aduanera. Para poder realizar un tránsito se requiere en Panamá realizar un proceso de Decreto 6 para tránsitos nacionales, o el TIM para tránsitos internacionales
- **Importación / exportación:** procesos aduaneros de nacionalización o exportación de carga. Requieren de procesos más complejos de registro de la carga, pago de aranceles en algunos casos, realización de inspecciones, etc.

Según los datos disponibles para 2011, los principales flujos de carga fueron trasbordos ferroviarios (7.89 millones de toneladas) y las importaciones (6.86 millones ton.). Mientras la Zona Libre de Colón movilizó un volumen inferior a los anteriores (2.26 millones de Toneladas), su valor es muy superior por el tipo de producto movilizado, y alcanza entre entradas y salidas 29.15 miles de millones de USD

Figura 4-22 Volumen y valor movilizado según distintos regímenes vigentes en Panamá



Fuente: "Diagnóstico de Procesos de Comercio de Procesos. Alcance A: Mapeo de Flujos de Comercio Exterior". ALG. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014

Desempeño en nodos COMEX

En los nodos de comercio exterior se presentan demoras frecuentes. En los puertos, las demoras se deben principalmente a la congestión en el acceso al puerto, y una vez ingresado, a la falta de personal, en particular de Aduanas y migración, además de las demoras generadas por la falta de recurso humanos idóneos para asegurar eficiencia en las maniobras. Respecto a las Aduanas, el horario de atención en puertos es más restringido que el de las fronteras, tal como se puede apreciar en el cuadro a continuación.

Cuadro 4-4 Horarios de Oficinas en Puertos, Aeropuertos y Frontera

Nodo	Día de la Semana	Horario
Aduanas	Lunes a viernes	8a – 4p
AUPSA	Lunes a viernes	8a – 4p
Cuarentena	Lunes a viernes	8a – 4p
Puerto Manzanillo	Lunes a sábado	7a – 5p
Puerto Balboa	Lunes a sábado	7a – 5p/sábado mediodía
Paso Canoas	Lunes a domingo	7a – 11p
Aeropuerto	Lunes a viernes	8a – 4p
ZLC	Lunes a viernes	8a – 4p

Fuente: Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior de Panamá: Componente 2. Informe Final. Consultor Zoila Castillo. BID, 2014

Una de las causas del horario de trabajo reducido en los puertos radica en la solución encontrada para pagar al personal aduanero. La ley de Aduanas (Ley 1 del 2008) faculta a los puertos a pagar al personal de aduanas, por lo que los puertos en lo general evitan pagar sobretiempo. Por otra parte, existe una falta de coordinación entre las distintas autoridades que actúan en los puertos y con los operadores portuarios, sumado a la ausencia de

digitalización de los procesos. Esto se traduce en esperas en ventanillas físicas, la necesidad de usar tramitadores y de recurrir frecuentemente a “agradecimientos” para agilizar los trámites.

En las fronteras terrestres - en particular en Paso Canoas – las causas derivan de la falta de coordinación interinstitucional entre las agencias panameñas y con sus homólogas costarricenses por no haberse adoptado el modelo de control yuxtapuesto – a pesar que la Ley de Aduanas panameña contempla la figura –, la dispersión de las oficinas de las distintas autoridades, la diferencia de horarios con Costa Rica, la falta de personal, la liquidación en efectivo, la localización distante de los escáneres y el horario limitado de atención, los paros laborales. Buena parte de los problemas podrían ser resueltos con la adopción del modelo de aduanas yuxtapuestas y de los cambios de prácticas que deriven de la reingeniería de procesos. Esta acción debería acometerse en el corto plazo tomando en cuenta que ya Costa Rica cuenta con financiamiento del BID para la modernización de sus 4 centros fronterizos, como se indicó anteriormente.

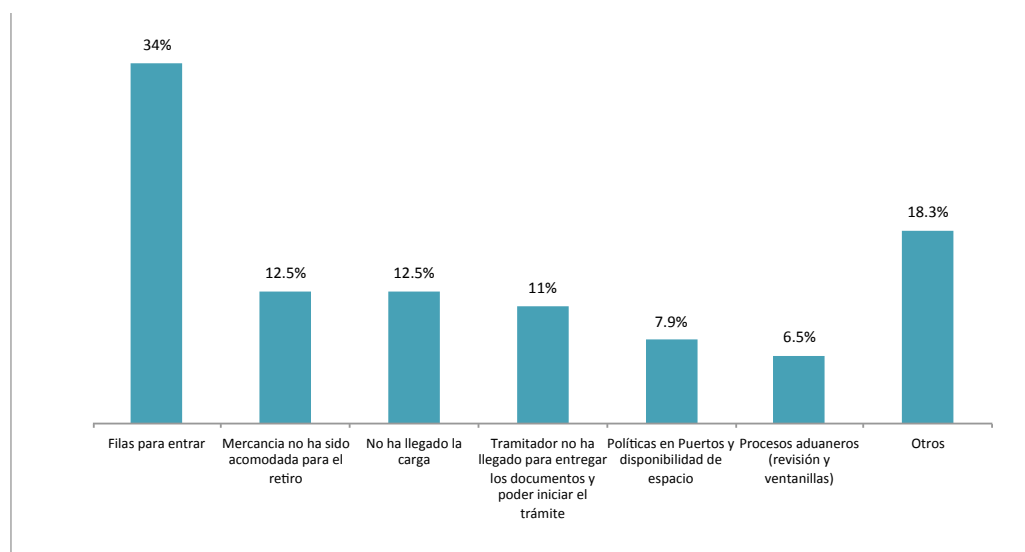
En los recorridos terrestres, la condición de las carreteras es una causas de demoras (60%), según los hallazgos del “Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior” ya citado. Las huelgas, paros y barricadas en la ruta contribuyen con el 15% de las demoras. A estas demoras se les suma la congestión en el acceso a puertos y al paso fronterizo; en Paso Canoas estas filas alcanzan hasta 8 km de longitud.

Figura 4-23 Demoras en el acceso a Paso Canoas en dirección a Costa Rica y en acceso a Balboa



Fuente: “Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior. Alcance B, Diagnóstico de la situación de Facilitación del Comercio y del Transporte”. Zoila Castillo. Op. citada

Figura 4-24 Demoras en entradas a Puertos, Aeropuertos y Frontera



Fuente: Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior de Panamá. Op. citada

El convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65), no ha sido implementado; este convenio contempla la simplificación de trámites, documentos y formalidades con relación a la llegada, estadía y salida del buque. Es importante que Panamá conduzca a la brevedad un autodiagnóstico del estado de cumplimiento del FAL 65.

Los paros laborales han generado problemas severos recientemente en particular en Balboa, razón por la cual en las Mesas de Trabajo se discutió ampliamente la posibilidad de normar el trabajo portuario para impedir las huelgas como es el caso de la ACP. Estos, sumados a las barricadas en las rutas, contribuyen con el 15% de las demoras en la ruta hacia la fronteras.

La capacitación del personal aduanero es igualmente una prioridad, en particular en lo relativo a clasificación de la mercancía y el manejo de mercancías especiales.

Síntesis de problemas que inciden en la eficiencia de procesos COMEX

Los principales problemas que afectan la operativa en los nodos COMEX y que han sido identificados a la fecha se sintetizan en el cuadro a continuación:

Cuadro 4-5 Principales problemas de procesos en nodos COMEX en Panamá

Nodo/modo	Problemática actual
Puertos	<ul style="list-style-type: none"> • Retraso en inspecciones, recepción de la nave ocasionado por insuficiencia de personal de aduanas, cuarentena y migración • Demoras en las operaciones de patio debido a falta de entrenamiento y cansancio de operarios del terminal • Daños a la mercancía por inspección intrusiva por falta de capacitación del personal • Demora en el retiro de mercancía en bodegas y almacenes por ineficiencias operacionales: congestión vehicular, dificultad en localizar la mercancía, trámites lentos en ventanillas, tarifas aplicadas por horas extra después de las 4pm, horarios restringidos • Demoras y paralización ocasionadas por paros laborales • Demoras en las ventanillas debido a errores en los documentos • Demoras por falta de coordinación entre agencias y de adopción de sistema informáticos como parte de las acciones derivadas de la implementación del Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65) • Problemas operacionales en el lado mar debido a la antigüedad de ayudas a la navegación (bolas, faros de iluminación y equipamiento de la torre de control), y demoras en la zona de maniobras del canal por la prioridad dada a buques de tránsito por el canal en desmedro de los feeders.
Aeropuertos	<ul style="list-style-type: none"> • Demoras para las inspecciones por instalaciones inadecuadas • Déficit de espacio de almacenamiento de la carga
Pasos de Frontera	<ul style="list-style-type: none"> • Demoras de llegada al paso de frontera por desfase entre inspección en scanner. Los escáneres utilizados se encuentran a 300 km de Paso Canoas y no hay corredor fiscal ni se ha adoptado la inspección en origen. • Demoras en las inspecciones derivadas de infraestructura y equipamiento insuficiente: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Falta de segregación de la zona primaria genera congestión por actividades comerciales ◦ Falta de espacio de estacionamiento, el cual a su vez está incrementado por el excesivo tiempo que pasan los transportistas en frontera haciendo trámites • Demoras derivadas de procesos nacionales y descoordinación entre agencias: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Las inspecciones de las entidades son independientes ◦ Falta de personal de las entidades de control ◦ Trámites para pagos y gestiones se realizan en frontera • Demoras ocasionadas por diferencias horarias con Costa Rica y las prácticas de inspección en Costa Rica (100%) • Demoras ocasionadas por paros laborales de personal de aduanas y transportistas

	<ul style="list-style-type: none"> • Demoras en la carretera por mala condición de las vías
Ferrocarril (nodos)	<ul style="list-style-type: none"> • Demoras ocasionadas por cierres ocasionales del miércoles y jueves • Demoras ocasionadas por falta de operadores los fines de semana, días en que ocurre el pico de demanda • Sistema no utilizado a capacidad plena en parte por falta de capacidad de carga eficiente en los puertos en el horario previsto, y ausencia de ramales ferroviarios que sirvan a la mayor parte de los puertos

Fuente: Elaboración propia con base en la "Consultoría de Procesos de Comercio Exterior. Alcance B, Diagnóstico de la situación de Facilitación del Comercio y del Transporte". R.Luna y Zoila Castillo. Op. citada

4.2.4 Elementos complementarios del sistema logístico

Varios aspectos inciden de forma directa o indirecta en el sistema logístico nacional y la forma que adoptan los elementos básicos del mismo. En particular destacan:

- El marco institucional y el rol que tienen las distintas instituciones en distintas fases de planificación del sistema
- Las modalidades de financiamiento en práctica y las implicaciones que tienen en el direccionamiento estratégico del sector
- El marco legal que incentiva y regula las actividades del sector
- Los recursos humanos requeridos para la prestación de los servicios

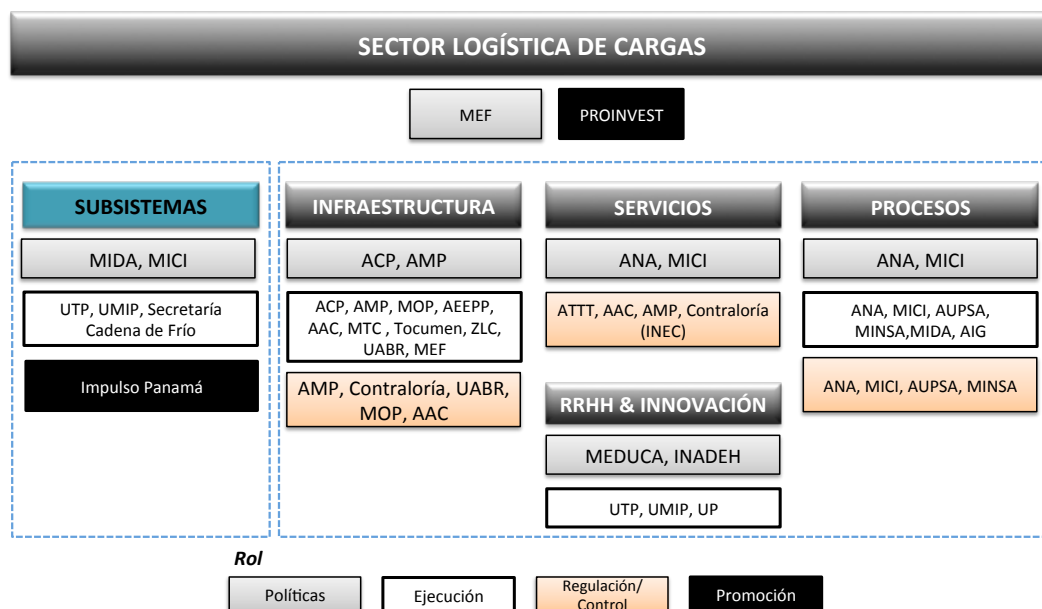
a. Marco institucional y el sistema de planificación

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.

Figura 4-25 Marco institucional del SNL de Panamá



Fuente: Elaboración Propia

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 (ver aparte 4.2.3 El sistema logístico nacional: Los componentes de la oferta). 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 cuando la misma es de carácter consultivo. Proyectos de elevada relevancia en la logística agrícola como es 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.

b. Financiamiento

A excepción del Canal de Panamá, el financiamiento de los activos logísticos principales del país – puertos y ferrocarriles – se ha venido ejecutando bajo régimen de concesiones; existen igualmente concesiones en mantenimiento vial.

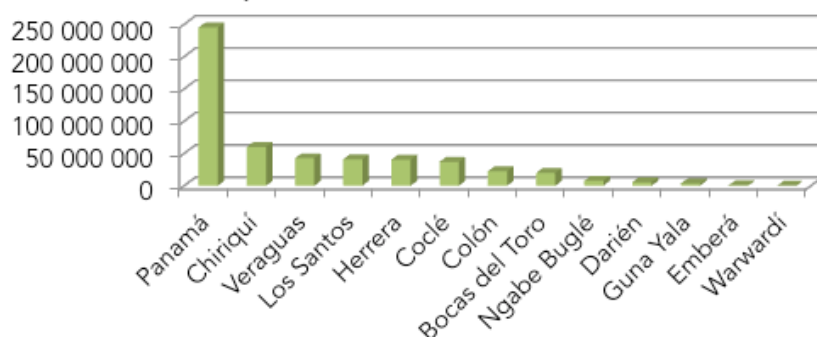
Las inversiones públicas y el financiamiento multilateral se concentran en la inversión vial, los puertos nacionales y aeropuertos, pero distan aún del rango ideal de inversión. En particular en lo que respecta a obras viales ejecutadas por el MOP el presupuesto destinado ascendió a tan sólo el 1,7% del PIB durante el 2012 – vs 4% recomendado por la OEA –. Sin embargo, las inversiones en infraestructura en los últimos años se han incrementado significativamente con las obras del Metro y otras obras viales; de hecho, el déficit fiscal alcanzó en el 2011 un valor de 2,3%²⁴ contra un 1,9% del año previo, lo cual se explica principalmente por un aumento del

²⁴ Fuente: Informe Macroeconómico. CEPAL Junio 2012.

gasto de capital del gobierno central (24,2%) debido a las obras de infraestructura y, en menor medida, por un incremento del gasto corriente (8%).

La inversión en infraestructura marca una fuerte disparidad entre la zona de influencia del canal de Panamá y las provincias del interior, en respuesta a la concentración de la actividad y la población. La asignación presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en 2011 muestra que la provincia de Panamá recibió más del 45% de los recursos, mientras que la provincia siguiente en relevancia recibió sólo el 11%.

Cuadro 4-6 Panamá. Presupuesto Anual inversiones en infraestructura por Región (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MOP 2011

Para el año 2011 la ejecución fue del 55,8%, con lo cual las inversiones efectivamente realizadas representan menos del 1% del PIB total del país.

Cuadro 4-7 Presupuesto ejecutado en 2011 por provincia

Región	Ejecución presupuestaria (USD)	% Ejecutado	% de cumplimiento en Ejecución
Panamá	145.820.465	49,57%	59,5%
Chiriquí	30.927.686	10,51%	51,3%
Veraguas	29.113.991	9,90%	68,2%
Los Santos	8.776.286	2,98%	21,4%
Herrera	16.499.659	5,61%	40,6%
Coclé	21.267.652	7,23%	57,2%
Colón	16.963.548	5,77%	75,5%
Bocas del Toro	17.354.936	5,90%	87,9%
Ngabe Buglé	6.680.000	2,27%	84,8%
Darién	317.375	0,11%	5,6%
Guna Yala	457.301	0,16%	13,8%
Emberá Wounaam	0	0,00%	0,0%
Warwardí	0	0,00%	0,0%
TOTAL	294.178.899	100,00%	55,8%

Fuente: Resumen del presupuesto de inversiones por provincia. Dirección de planificación y presupuesto. MOP

Al margen de la presencia de factores que dificultan la ejecución presupuestaria, el techo fiscal de Panamá para la ejecución de nuevas obras públicas en materia de transporte y logística, es relativamente bajo. En tal sentido, ampliar y diversificar los mecanismos para promover la participación privada en inversiones en infraestructura, a la vez que desarrollar mecanismos innovadores para financiar las inversiones públicas en el sector, se constituyen en necesidades urgentes. Estos mecanismos deben contemplar diversas figuras, como por ejemplo, las empresas en joint venture, que brindan la flexibilidad de que su deuda no es registrada como deuda del Estado.

Esto incluye el desarrollo de un marco regulatorio moderno adecuado a las necesidades del sector y evitar prácticas no muy beneficiosas como por ejemplo la concesión de Balboa en que el Estado no recibe ingresos.

c. Marco Legal

Panamá cuenta con diversos instrumentos legales que están vinculados al sector de logística de cargas. El análisis presentado en este aparte recoge los temas discutidos por las Mesas y fue enriquecido por el análisis realizado por los expertos legales contratados con recursos de cooperación técnica del BID en el marco de las consultorías de Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior²⁵ y Diagnóstico del Marco Legal y Normativo de la Logística de Cargas en Panamá²⁶.

De los análisis destacan que, en líneas generales, evaluando las competencias individuales de las distintas instituciones y los distintos sectores, las competencias están claras, no presentándose una situación de concurrencia de competencias. Sin embargo, desde la perspectiva de la gestión integral del SLN existen numerosos vacíos y debilidades.

Cabe destacar principalmente la EMN en tanto que instrumento ordenador del sector marítimo por mandato constitucional. El reconocimiento, en el artículo 317 de la Constitución (sobre el Canal de Panamá), de una Estrategia Marítima Nacional, fue en su momento un paso correcto para ordenar el sistema. No obstante con el desarrollo acelerado que ha sostenido el entorno de la logística multimodal a nivel mundial y la relevancia – local e internacional – de un Canal de Panamá ampliado y la perspectiva de un Hub de SLVA, pareciera necesario sustituir a la estrategia marítima nacional, por una estrategia logística nacional con rango Constitucional. Es evidente que este nuevo carácter hace necesario pensar en una nueva institucionalidad que lidere el sector así como en un reacomodo del marco legal a fin de asegurar coherencia y eficiencia de todas las instituciones que actúan en este sector transversal.

²⁵ « Diagnóstico de Procesos de Comercio Exterior”. Parte B. Op. Citada

²⁶ Diagnóstico del Marco Legal y Normativo de la Logística de Cargas en Panamá. Gisela Alvarez de Porras. BID. Mayo 2014

En el cuadro a continuación se sintetizan dichos documentos y se comenta su contenido general, destacando las áreas en las cuáles existen vacíos reglamentarios.

Cuadro 4-8 Instrumentos legales del sector de logística de cargas en Panamá

Componente	Instrumento	Contenido	Comentario
Ordenamiento global del sector	Constitución de la República de Panamá	La Constitución establece el mandato de elaborar una Estrategia Marítima Nacional	No existe un instrumento específicos para la logística de cargas. La EMN ha sido adaptada para llenar este vacío.
Componentes del sistema de logística de cargas			
Infraestructura	Ley 56, modificada por la 69, Ley General de Puertos, 6 de noviembre de 2009	Establece las normas rectoras de la actividad de los puertos y las instalaciones marítimas que existan o se construyan en la República de Panamá, el uso de bienes otorgados en concesión y la prestación de servicios marítimos, sean estos de naturaleza pública o privada. La ley establece la obligatoriedad de los puertos de facilitar la actuación de las instituciones del Estado y de las personas públicas y privadas que realizan funciones o actividades dentro del recinto portuario.	Las nuevas concesiones portuarias son otorgadas bajo la nueva Ley de Puertos (sólo la concesión <i>Panama Colon Container Port</i>) pero las concesiones firmadas bajo la figura de contratos-ley cuando el plazo expire cuando el contrato-ley expira, debe pasar automáticamente al marco descrito por la ley 56 de 2008 Se exceptúa del campo de aplicación la Autoridad del Canal de Panamá. No hay mecanismo de regulación de concesiones establecido en la Ley, la regulación se hace con base en el título XIV de la Constitución y de la Ley 19 de 1997. Es indispensable promulgar reglamento y proceder a la revisión de las tarifas, cánones, derechos, contribuciones, términos y condiciones que pagan todas los concesionarios portuarios, incluyendo el ferrocarril, a la vez que homologar los mecanismos de pago. <i>Ver más detalles en el Anexo de este documento.</i>
	S/N	Contratos Ley: es la modalidad de mayor uso previa promulgación de	

		la Ley de Puertos, la cual es sigue siendo válida si a juicio del Estado y atendiendo al monto de la inversión e impacto en la economía nacional. (Art.36 de la Ley de Puertos). Grandes contratos portuarios como Panama Ports, Colon Container y el Ferrocarril, han sido concesionados bajo esta modalidad	
	Leyes de Zonas Francas, Ley 32 de Sociedades Anónimas, ley de ZEE, Ley de Zona Libre de Colón, Ciudad del Saber	Estas leyes brindan incentivos a inversionistas que deseen instalarse en Panamá y construir infraestructura y operar servicios logísticos bajo la figura de zona franca, zona libre y zonas económicas especiales.	Hay una percepción generalizada que el marco legal es confuso para un inversionista extranjero. No se entiende claramente y a primera vista qué instrumento aplica. Por otra parte la ley obliga a que el contrato sea aprobado en Gabinete a la vez que a la designación de un administrador por cada Z.F. Actualmente se está comenzando a trabajar en la Ley 32 para transformarla en una ley Marco. Es importante la homologación de todos los regímenes
	Ley de concesiones y APP	No existe	No hay marco legal para promover el desarrollo de infraestructura logística especializada en infraestructura inmobiliaria en régimen de concesiones o participación público-privada.
	Ley 5 de 1988	Ley de Concesiones administrativas.	La figura más usada es la concesión administrativa, que tiene como objetivo concesionar servicios públicos, particularmente obra pública, a un tercero
Servicios Transporte terrestre	Ley 34, Ley de Tránsito y transporte	Promulgada en 1999 y reformada en 2007 por la Ley 42. Crea la ATTT y	La Junta Directiva de la ATTT está integrada por CANATRACA

	terrestre	define normas técnicas y operativas, otorga licencias	
Transporte Marítimo	Ley 55, Ley de Comercio Marítimo	Regula el transporte de mercancías por vías acuáticas, establece las responsabilidades del porteador y del cargador, establece las condiciones para la prestación del transporte multimodal	<i>Sin comentarios</i>
Cadena de frío	Ley Orgánica (Ley 28 de 2010)	Secretaría de la Cadena de frío	Las competencias de la SCF se limitan al autoabastecimiento, es necesario ampliar los alcances de la norma competencias para actuar en cadenas de exportación
Servicios logísticos	Inexistente	<i>No aplica</i>	No hay ningún instrumento que defina el alcance de los servicios logísticos prestados por terceros y las condiciones de dicha prestación, pero esto no es una práctica internacional extendida.
Procesos	Ley de Aduanas	<p>Contempla la mayor parte de buenas prácticas internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aduanas Yuxtapuestas y Periféricas (extraterritoriales) • Convenios de asistencia mutua con otras aduanas • Verificación a posteriori • Responsable de coordinar acciones con otras instituciones de control fronterizas • Equivalencia de firma electrónica • Gestión de riesgo <p>La ley faculta a la ANA a suscribir contratos y convenios con entes</p>	<p>Hay un acuerdo par que Panamá adopte disposiciones de CAUCA Y RECAUCA siguiendo la reciente adhesión de Panamá al SIECA (a través de un Protocolo de Adhesión). Uno de los aspectos a adaptar en los próximos meses es la no obligatoriedad del agente de aduana en CAUCA. En Panamá es obligatorio y el agente no asume responsabilidades. Existe un proyecto de ley culminado en revisión. Uno de los inconvenientes principales a resolver es que Panamá contempla el delito aduanero penal en tanto que en Centroamérica son delitos administrativos. La implementación de la nueva ley contempla ajustes integrales en la ANA</p>

	públicos y privados para mejorar el servicio. Además las entidades que cuenten con autorización para el manejo y custodio de mercancías están obligadas a contratar personal de aduanas para los controles respectivos	La ley contempla las <i>consultas previas</i> en vez de <i>resoluciones anticipadas</i> , pero las primeras no son vinculantes. Se requiere un Manual de Procedimientos aduaneros, al igual que ajustes normativos para implementar la firma electrónica Falta implementar la Carrera del Servicio Aduanero prevista en la Ley
ANA – Decreto Ley 1 de 13/02/2008	Crea la Autoridad Nacional de Aduanas	La ANA es la máxima autoridad en materia de control de operaciones COMEX. La norma orgánica sólo obliga a la ANA a proporcionar acceso y/o intercambiar información con la ANIP, Contraloría y AMP. Esta función podría ser ampliada para incluir otras entidades (eventualmente un observatorio o instancia de monitoreo del SLN) Este decreto no ha sido reglamentado, se sigue utilizando el Decreto de Gabinete No.41 11/12/2002, ya derogado. La reglamentación permitirá la implementación de la firma electrónica. La ANA podría asumir las funciones de control migratorio.
Decreto de Gabinete 1 de 1969, Decreto 75 de 1969 y la Ley 1 de 2001	Definen las competencias de MINSA, MIDA y AUPSA	La acción de estas dependencias está actualmente descoordinada, la implementación de VUCE debería facilitarla
SIGA - Decreto de Gabinete 27/09/2011	Crea el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA).	<i>Los problemas de SIGA fueron comentados en el aparte sobre Procesos COMEX</i>
Ley 23 2013	Aprueba la integración de Panamá al SIECA	<i>Comentarios incluidos en la Ley de Aduanas</i>

Fuente: Elaboración propia con base en hallazgos de las Consultorías de Procesos COMEX, Parte B, y el Análisis del Marco Legal en Logística de Cargas de Panamá. Op. citados

Destaca del cuadro anterior lo siguiente:

- La inexistencia de un instrumento legal marco que ordene la actuación en el sector que contribuye con un porcentaje importante del PIB del país
- La inexistencia de un instrumento legal específico para las concesiones y las asociaciones público/privadas, que permita el desarrollo inmobiliario de infraestructura logística especializada (zonas de actividad logística, plataformas de distribución urbana, infraestructura logística de apoyo a la producción agrícola) por parte de desarrolladores especializados que rentan espacios a operadores logísticos. Esto representa una debilidad importante ante la ambición del país de pasar de un Hub de transbordo a un Hub de servicios de valor agregado, a sabiendas que una parte significativa de esta oferta, es brindada por operadores de 3PL²⁷ algunos de los cuales que mantienen activos muy ligeros para poder responder rápidamente a la dinámica del sector.
- En materia de transporte terrestre, cabe destacar las condiciones de acceso a ZLC fijadas por su administración y como se señala son consideradas como violatorias de los acuerdos regionales de libre tránsito; las consecuencias de esta práctica no son menores en la medida en que generan represalias de parte de los países vecinos y afectan la eficiencia del sistema actual al promover retornos vacíos y se constituyen en una verdadera traba a largo plazo a la iniciativa de integración comercial regional manifiesta en la adhesión de Panamá al SIECA y la consolidación de un Hub de SLVA. El recuadro a continuación contiene los artículos que hacen referencia a esto.

Recuadro 4-10 Reglamento de Transporte ZLC y medidas restrictivas a transportistas extranjeros

CAPITULO III

a.5 DE LOS REQUISITOS PARA PASES EVENTUALES VEHICULARES DE TRANSPORTE DE CARGA INTERNACIONAL.

Son requisitos para el otorgamiento de los pases eventuales vehiculares de transporte de carga internacional, el cual no excederá de un periodo de treinta (30) días, los siguientes:

1. Llenar el formulario denominado "Declaración Jurada", que deberá ser firmado por el Representante Legal de la empresa o persona natural propietario del vehículo, el cual será proporcionado en cualquier tiempo que se solicite al departamento de pases de la Zona Libre de Colón de manera gratuita.
2. Adjuntar copia de la licencia comercial (patente), del país de origen del solicitante, la cual lo ampara para dedicarse a la actividad comercial del transporte de carga. Incluyendo el recibo de pago del impuesto que requiere dicha patente.
3. Adjuntar copia de los documentos de propiedad del vehículo de transporte de carga (recibo de placa, revisado, registro de propiedad vehicular).
4. Adjuntar copia de la planilla de la entidad que rige la materia en seguridad social de los trabajadores en el país del solicitante, incluyendo a su chofer.

²⁷ 3PL o Third Party Logistics Providers. Operadores que brindan servicios a terceros orientados la resolución de problemáticas más globales de la planificación logística, en particular servicios de manejo de información, organización de los servicios contratados a proveedores simples (2PL), gestión integral de la cadena de suministro por cuenta de otro.

5. Presentar copia de la factura del almacén donde retirará la mercancía.
6. Adjuntar copia de la póliza y recibo de pago vigente del seguro extraterritorial contratada con aseguradora panameña contra daños a terceros por B/. 20,000.00, de B/. 50,000.00, para la carga y de B/. 200,000.00, por lesiones corporales.
7. Certificación de autoridades competentes de cada país, que garantice que el peso bruto del vehículo, su eje trasero y delantero, de modo que cumplan con el peso permitido por la regulación nacional en la materia.
8. Cancelar la tasa correspondiente del pase vehicular en la caja de la Zona Libre de Colón.
9. Adjuntar tres (3) cartas originales de diferentes empresas a quienes prestan servicios, suscritas por la persona autorizada (Representante Legal o Gerente General) dirigida a la Zona Libre de Colón.

Parágrafo: Todos los documentos provenientes de otro país deberán estar debidamente autenticados por el funcionario diplomático o consular acreditado en nuestro país.

CAPITULO V

A. DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTE:

Se establece la Comisión de Transporte de la Zona Libre de Colón, como ente consultivo sobre el tema y la cual estará integrada por representantes de los usuarios de la Zona Libre de Colón, representantes de los Transportistas y de la Administración de la Zona Libre de Colón, este quien la presidirá.

B. SANCIONES:

8. Los camiones de las empresas usuarias con pases de ingreso a la Zona Libre de Colón, solamente podrán transportar sus mercancías. El trasgresor de esta norma se le suspenderá el pase de ingreso por cinco (5) días hábiles la primera vez y de reincidir se le revocará de por vida el pase permanente vehicular, quien no podrá renovar el pase. En caso de vehículos particulares se les suspenderá el pase por tres (3) días la primera vez y por 30 días la segunda vez. Y en caso de reincidir por tercera vez se le revocará el pase definitivamente.

Fuente: Reglamento de Pases de ZLC

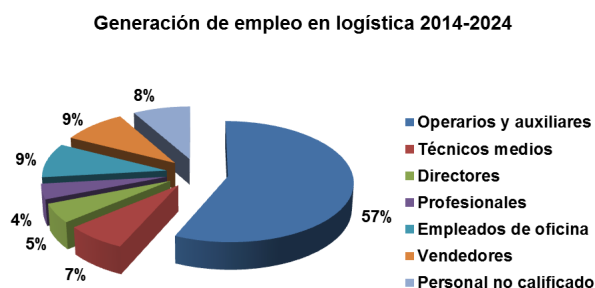
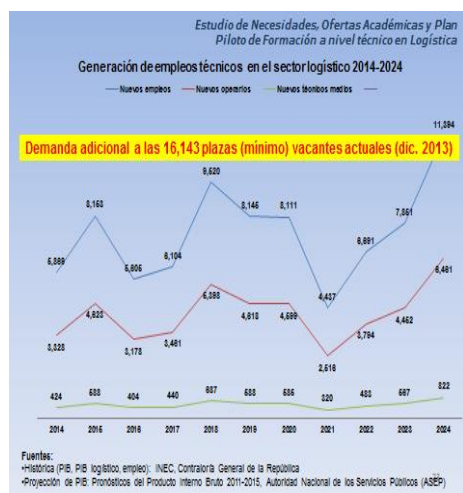
d. Recursos Humanos - RRHH

Uno de los principales problemas que confronta el desarrollo del sector logístico en Panamá es la carencia de RRHH a nivel técnico, inclusive para la gama de servicios logísticos auxiliares a puertos y aeropuertos que están siendo brindados actualmente.

A mediano plazo la situación es más compleja ya que según el estudio contratado con Cooperación Técnica del BID²⁸, al analizar el perfil de los programas de formación de RRHH existentes en Panamá, se evidencia que la formación en el sector es predominantemente portuaria y marítima. En efecto, si se comparan los perfiles del catálogo de posiciones potenciales en logística que debería cubrir el sector con las formaciones actualmente ofrecidas, sólo se está cubriendo menos del 50% de la gama. Adicionalmente, 21,1% de la oferta actual es universitaria habiendo una carencia severa de RRHH a nivel técnico. El déficit total ha sido estimado en más de 100.000 nuevos recursos.

²⁸ Estudio de Necesidades, Oferta Académica y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística. Cap. Orlando Allard. Financiado con la CT PN-T1108 Apoyo al Plan de Logística de Panamá.

Figura 4-26 Vacantes en el sector de logística, Diciembre 2013 y necesidades 2014-2014



Fuente: Estudio de Necesidades, Oferta Académica y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística. Op.citada

El estudio realizado en el marco de la CT del BID²⁹ se encontró que las prioridades de formación son de relativamente baja complejidad formativa, a saber:

- Asistente/coordinador de Tráfico/Aduanas
- Operador de montacargas/operario de logística/ayudante almacén
- Empacador/Consolidador
- Coordinador de ruta/transporte
- Asistente de Contabilidad de costos (logística)

Estas necesidades son sólo de corto plazo, es decir, no toman en cuenta las necesidades derivadas de una eventual oferta de SLVA no sólo en el conglomerado del Canal sino para el resto del país, tal y como se lo han planteado como objetivo prioritario los actores del sector en el país.

4.2.5 Desempeño Logístico actual del sistema panameño

a. Indicadores internacionales

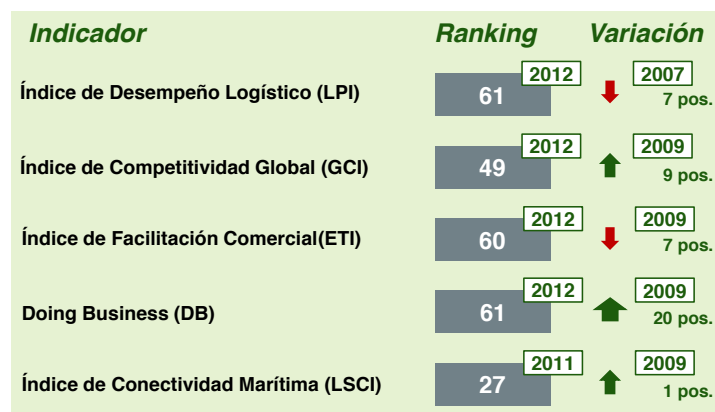
La valoración de Panamá en los indicadores internacionales de desempeño de negocios, competitividad y logísticos es relativamente positiva, la mayoría de los índices lo sitúan entre el primer y segundo cuartil de los países evaluados para los principales índices - Índice de Desempeño Logístico (LPI), Índice de Competitividad Global (GCI), Índice de Facilitación Comercial (ETI), Doing Business (DB) e Índice de Conectividad Marítima (LSCI) -, y en buena posición entre los países de Mesoamericanos³⁰. Su principal fortaleza es la calidad de sus

²⁹ Idem

³⁰ Estudio Logística de Cargas Mesoamérica. Op. citado

infraestructuras (portuaria, aeroportuaria y carretera) y su conectividad. Sin embargo, la brecha con países competidores en la provisión de servicios logísticos internacionales es mayor.

Figura 4-27 Principales indicadores para Panamá – 2012

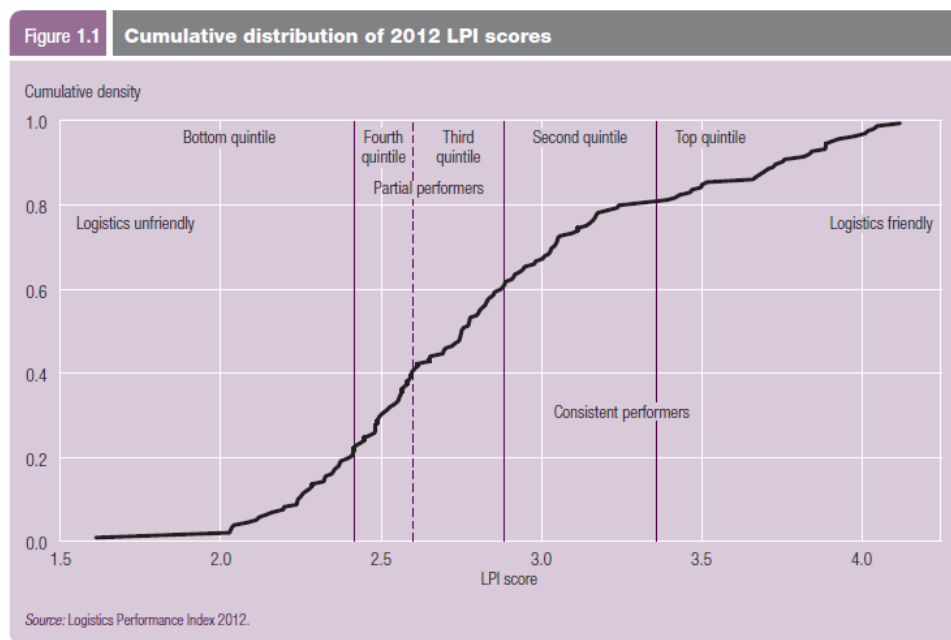


Fuente: Estudio Logística de Cargas Mesoamérica. ALG. Op. Citado

Índice de Desempeño Logístico

Respecto al indicador más utilizado en el sector, el Índice de Desempeño Logístico (LPI) Panamá ha participado en todas las ediciones realizadas del indicador desde que el mismo inició en el año 2007. Durante este periodo de tiempo Panamá se ha ubicado en la categoría de “Partial performers” o de desempeño “parcial” que incluye países con un nivel de obstáculos a las operaciones logísticas más propios de los países con ingreso per cápita bajo y medio (los 4to y 5to quintiles en la clasificación del LPI).

Figura 4-28 Distribución Cumulativa de los puntajes del LPI para el periodo 2012



Fuente: "LPI Index" edición 2012

En su primera aparición en el LPI Panamá ocupó la posición número 54 con un puntaje de 2.89, detrás de Chile, Argentina, ocupando el primer lugar Singapur, con un puntaje de 4.19 puntos. En la segunda edición del mismo Panamá salió favorecida al avanzar en el ranking 3 posiciones, quedando en el 51vo lugar con un puntaje de 3.02. Las principales áreas de mejora en estos periodos fueron el número de entidades involucradas en los procesos de comercio exterior así como el número de días promedio para despacho aduanero. Así también en la parte cualitativa se encontró un desarrollo favorable para Panamá en ese periodo en las áreas de competencia logística, rastreo y seguimiento así como en el porcentaje de entregas hechas a tiempo.

Sin embargo para la edición del LPI 2012, Panamá si bien mostró mejora en aspectos como infraestructura (de 2.63 a 2.94), competencia logística (2.83, a 2.84), así como en la distancia recorrida desde el punto de origen (fábrica del vendedor, centro de producción) al puerto de carga u operación equivalente y el costo promedio de contenedor de 40 pies que hace este recorrido (de 500 km-383km), otros indicadores de desempeño sufrieron cambios notables negativos en este periodo como:

- "Lead time" desde el punto de origen (fábrica del vendedor, centro de producción) al puerto de carga u operación equivalente (de 1 día y medio a 2)
- "Lead time" desde el punto de origen (fábrica del vendedor, centro de producción) al almacén del comprador (EXW a DDP)
- Costo desde el punto de origen (fábrica del vendedor, centro de producción) al puerto de carga u operación equivalente (de USD 274 a USD 2,121).

- d) Costo por contenedor de 40 pies (mercancía seca en camión) desde el punto de descarga (aeropuerto, puerto, punto en frontera) hasta el almacén del comprador (DES o DDP) de USD 194 a USD 1310
- e) "Lead time" desde el puerto o aeropuerto al almacén del comprador (de un 1.4 días a 3).

Esta situación cambió para el 2014 Panamá ocupa el 2° lugar en desempeño logístico en Latinoamérica (posición 45° a nivel mundial) de acuerdo al LPI, por encima de México (posición 50°), Argentina (posición 60°), Brasil (posición 65°), Colombia (posición 97°) entre otros, sólo superado por Chile (posición 42°). Panamá tuvo mejorías en todos los aspectos de la medición siendo los más notables: (1) Aduanas (23% de mejora en puntuación); (2) Entregas internacionales (15% de mejora en puntuación); (3) "Tracking and Tracing" (11% de mejora en puntuación). Para este año, Alemania volvió a la posición N° 1 en desempeño Logístico.

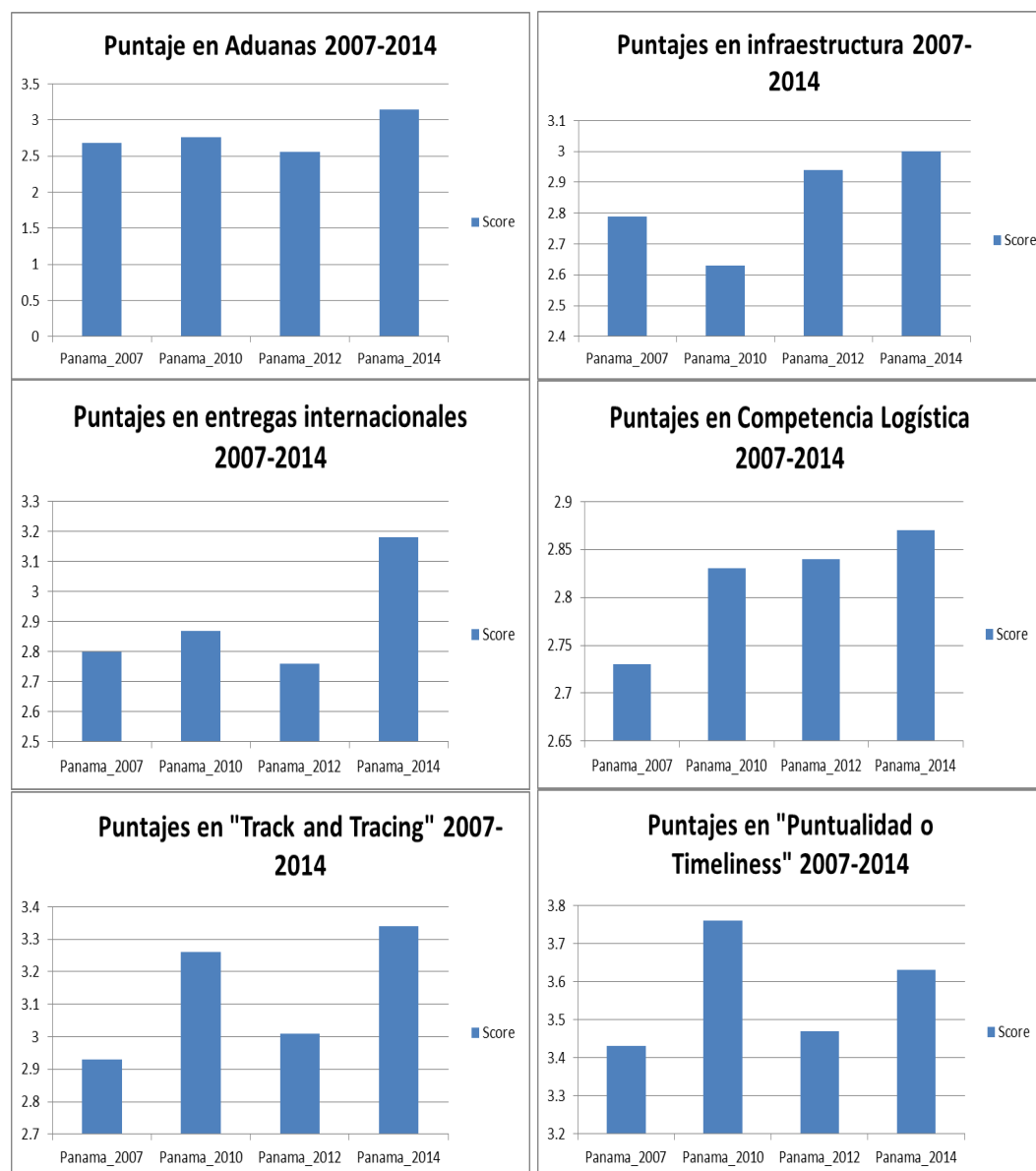
Cuadro 4-9 Evolución del rango y puntaje generales de Panamá en el LPI 2007-2014

Año	Rango LPI	Puntaje LPI
2007	54	2,89
2010	51	3,02
2012	61	2,93
2014	45	3,19

Fuente: LPI ediciones 2007, 2010, 2012

Las siguientes gráficas muestran la evolución de Panamá en las diferentes categorías dentro de los indicadores del LPI:

Figura 4-29 Evolución de los puntajes de Panamá en las categorías del LPI 2007-2014



Fuente: Informes LPI 2007, 2010, 2012 y 2014

Doing Business

Panamá en los últimos años ha emprendido reformas que le han permitido ascender en las posiciones dentro del índice DB, destacándose en aspectos como comercio transfronterizo, protección a inversionistas, velocidad en instalación de servicios eléctricos, velocidad para iniciar un negocio.

Actualmente ha ocupado por dos años consecutivos (2012 y 2013) la posición 61 entre más de 185 países, como puede verse en el siguiente gráfico:

Cuadro 4-10 Evolución de los ranking de Panamá periodo 2007-2013

Año	Posición
2007	81
2008	65
2009	81
2010	77
2011	72
2012	61
2013	61

Fuente: Doing Business- World Bank

Sin embargo los informes del Banco Mundial dejan claro que es necesario que el país se haga cargo de los retos pendientes en aspectos tales como permisos de construcción, facilidad y acceso al crédito, pago de impuestos, cumplimiento de contratos, resolución de bancarrotas.

Índice de Conectividad Marítima

El índice de conectividad marítima (The Liner Shipping Connectivity Index (LSCI)) es una herramienta que busca capturar el nivel de integración de un país a la red existente de rutas navieras por medio de un indicador conocido como el “índice de conectividad”. LSCI se puede considerar como un aproximado a la accesibilidad de un país al comercio global, cuanto más alto sea el puntaje en el índice, más fácil para un país es el acceso a rutas internacionales de transporte marítimo de alto volumen y frecuencia, de esa forma participando efectivamente en el comercio internacional.

El índice es calculado tomando en cuenta 5 componentes: Despliegue de la flota, capacidad de carga, compañías navieras/país, número de servicios marítimos y tamaño máximo del buque medida en TEU. Los datos usados suministrados directamente por las compañías navieras, de manera anual en el mes de julio, a través de CI-Online. El LSCI se basa en datos reales de campo, (hard data) y no en percepciones o entrevistas a expertos a diferencia del LPI y el Doing Business del Banco Mundial. Este hecho permite comparaciones en el tiempo y evitar los problemas generados al momento de seleccionar la muestra de la población total, siendo que el LSCI siempre “censa” la población total – o universo.

En la actualidad Panamá presenta el mayor ranking en el índice de conectividad Naviera en Latinoamérica. Si bien en los últimos años su posición en el ranking se vio afectada por el desarrollo marítimo de otros países como Vietnam (de la posición 53 en el ranking a la 21), Suecia (de la posición 46 a la 20), Turquía (de la posición 28 a la 19) ó Marruecos (de la posición 76 a la posición 18), en 2013 Panamá sube de posición y se ubica en la posición 25, manteniendo su posición privilegiada en la Región.

Síntesis de indicadores resultantes para Panamá

Del análisis destaca lo siguiente:

- **Infraestructura:** El subindicador relacionado con la calidad de la infraestructura es el que más contribuye en el buen desempeño relativo del país, en particular:
 - 5 puertos de contenedores de primera clase mundial movilizaron en 2011 unos 7 millones de TEUs con rendimientos muy elevados;
 - el Canal de Panamá que brinda una elevada conectividad marítima captar gran cantidad de carga de trasbordo;
 - el ferrocarril entre Balboa y Colón que compite con el canal en transbordo;
 - la calidad de la infraestructura aeroportuaria de pasajeros;
 - una red vial troncal en buen estado;

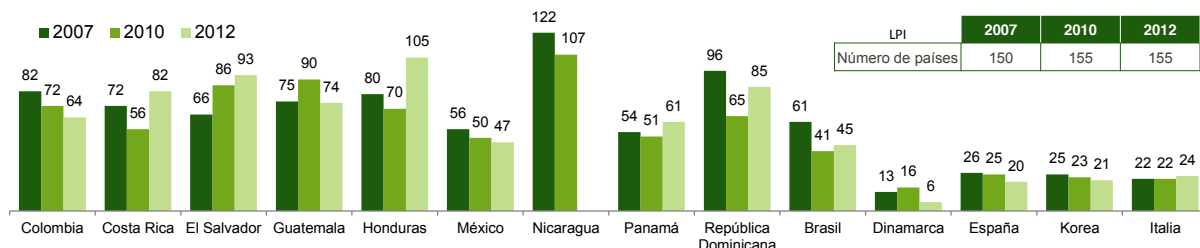
Sin embargo, la red secundaria y terciaria, así como la infraestructura fronteriza requieren de mejoras más o menos importantes

- **Aduanas y facilitación del comercio:** La evaluación muestra puntuaciones medio-bajas y permiten concluir en la necesidad de mejoras a pesar de la mejor posición en los indicadores internacionales, en particular el LPI.
 - Los procesos de exportación e importación son relativamente eficientes relativamente buena, alcanzando los 5.8 puntos sobre 7 en el ETI, pues tanto los costos como los tiempos necesarios para realizar operaciones de comercio exterior son reducidos, especialmente a nivel regional.
 - Sin embargo, el desempeño de las aduanas ha bajado en los últimos años
- **Marco regulador:** En el ETI Panamá obtiene en este caso un desempeño medio (4 sobre 7), en particular en la regulación de servicios de transporte carretero. Adicionalmente, los costos de transporte son muy elevados tomando en cuenta las cortas distancias, lo cual le resta competitividad al sector y al país como un todo.

Panamá y Mesoamérica

Al comparar el LPI con los vecinos Mesoamericanos y regionales, Panamá se posiciona muy bien, al nivel de México, Colombia, Uruguay y Perú, países caracterizados por economías consolidadas o en franco crecimiento como son Perú y Colombia.

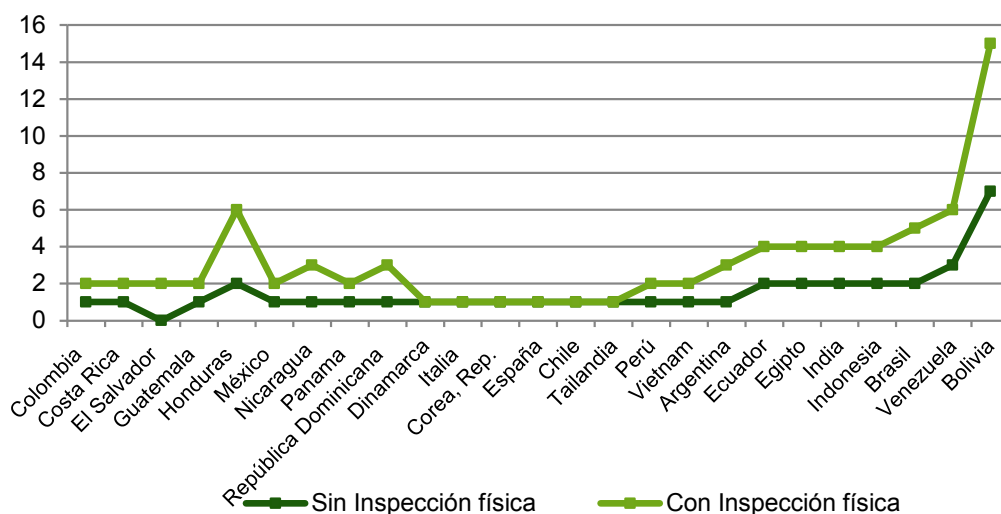
Figura 4-30 Comparación de los resultados en el LPI 2007, 2010 y 2012



Fuente: LPI 2007, 2010 y 2012. Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

El indicador de tiempo para exportar del LPI muestra la posición relativa de Panamá respecto a algunos de sus vecinos mesoamericanos y deja en evidencia un campo de oportunidades de mejora.

Figura 4-31 Numero de documentos para importar y exportar. LPI, 2012



Fuente: LPI 2012, elaboración ALG. Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. citado

b. Fortalezas y debilidades del sistema

Como complemento a los resultados reflejados en los indicadores internacionales de desempeño logístico cabe destacar las fortalezas y debilidades identificadas en el Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas³¹ así como en los talleres llevados a cabo con las mesas de trabajo del CLN desde abril 2013. Tal como se señaló en la parte introductoria de este plan, la formulación de la presente herramienta se ha fundamentado en un proceso de consulta y

³¹ Fuente : Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la Logística de Cargas y el Comercio en Mesoamérica. Op. citado

participación de los actores públicos y privados relevantes en el sistema de logística de cargas de Panamá.

En el cuadro a continuación se sintetizan y comentan estas fortalezas y debilidades por componente del sistema logístico.

Cuadro 4-11 Síntesis de principales fortalezas y debilidades del sistema de logística de cargas de Panamá

Fortalezas	
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Panamá cuenta con infraestructura portuaria de clase mundial de servicio a la carga internacional y con elevada conectividad • Los puertos del conglomerado del Canal cuentan con una conexión ferroviaria para trasbordo de contenedores entre los principales puertos • La infraestructura aeroportuaria es de calidad, con la implementación del centro de carga en Tocumen se espera se incremente la oferta de servicios • La red troncal nacional es de buena calidad y se encuentra en buen estado de mantenimiento
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • El país cuenta con una oferta de servicios auxiliares de calidad en el conglomerado del canal. La ZLC ya ofrece algunos servicios de valor agregado prestados por operadores internacionales especializados • Existen operadores logísticos especializados en carga aérea (DHL, FedEx) • Los servicios del FFCC son de calidad y aseguran un transbordo eficiente de las mercancías entre los principales puertos del Atlántico y el Pacífico • El gobierno ha implementado la Secretaría de la Cadena de frío con énfasis en el corto plazo en los productos de autoabastecimiento, las acciones buscan promover el surgimiento de servicios a productos perecederos en frío (en instalaciones especializada y transporte) y que minimicen las pérdidas de producto.
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha avanzado en la modernización aduanera y la simplificación de procesos con la implementación del SIGA • Panamá ha adoptado el TIM para facilitar el tránsito regional de mercancías
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Panamá, y en particular el área del conglomerado del Canal, es percibida como una zona atractiva para inversiones extranjeras en virtud del bajo riesgo país, la existencia de infraestructura de transporte de clase mundial, y las economías de aglomeración presentes y que son un atractivo para hacer negocios
Elementos complementarios del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un marco legal reciente que ordena las concesiones portuarias
Debilidades	
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • A excepción de Panamá Pacífico, el país no cuenta con una oferta de infraestructura logística de clase mundial dedicada a operaciones logísticas que brinde espacio para la renta a operadores especializados que deben mantener activos logísticos ligeros. Para subsanar esta debilidad varias agencias están promoviendo proyectos de plataformas logísticas sin responder a un plan claro de desarrollo del sector, con un riesgo de sobreoferta y de dispersión de la misma, impactando la eficiencia de las inversiones públicas que brindan acceso y servicios a las mismas • Existe una saturación de los puertos, en particular los puertos del Pacífico • La red vial que sirve a los intercambio terrestres entre los distintos activos logísticos ubicados en la zona interoceánica sufre de congestión debido al exceso de demanda, la falta de un sistema de planificación urbano que defina y vigile la

	<p>segregación de usos urbanos y la atomización de la oferta logística de valor agregado</p> <ul style="list-style-type: none"> • La carretera Panamericana aun cuando está en buen estado de mantenimiento no responde a estándares de diseño que satisfagan las necesidades del transporte de carga (áreas de estacionamiento y descanso, servicios al transportista, etc.) • La red terciaria es poco densa y una buena proporción está sin pavimentar, lo que incrementa el costo y acceso al transporte de los productores agrícolas • La infraestructura fronteriza está en muy malas condiciones, afectando el flujo eficiente del comercio
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien los costos de renovación vehicular son inferiores a otros países de la región, los costos operativos del transporte terrestre son elevados, lo que determina que las tarifas de transporte terrestre son las más elevadas en Centroamérica, y sólo superadas por República Dominicana en Mesoamérica. Esto se debe en parte al gran número de retornos vacíos nacionales y regionales, este último una consecuencia de las medidas de represalia aplicadas por otros países ante las medidas de protección de transportistas locales aplicadas en ZLC • Los servicios logísticos brindados a los productores panameños son casi inexistentes, se limitan básicamente al transporte, y este último mayoritariamente en vehículos pick-up para pequeños volúmenes y transporte doméstico. El proyecto de cadena de frío beneficia sólo a productos dirigidos al consumo interno. • El uso de la capacidad total de los servicios ferroviarios se ven afectado por los picos de demanda de transbordo que ocurren los fines de semana
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> • La modernización de aduanas debe seguir a la modernización del marco legal para incorporar buenas prácticas como las resoluciones anticipadas y formalizar la figura de OEA, adaptarse al CAUCA y RECAUCA, y adoptar la firma electrónica idealmente de forma obligatoria • El sistema SIGA cuenta con fallas de diseño y de implementación. Es necesario evaluar la pertinencia de un nuevo sistema a mediano plazo • La implementación de la VUCE debe acelerarse y deben informatizarse las agencias implicadas, a la vez que adoptar completamente las prácticas de digitalización de la información • A pesar de haber adoptado el TIM, la inexistencia de corredores fiscales protegidos que hagan posible la trazabilidad de la mercancía restan efectividad a dicho sistema • No existen sistemas informatizados que permitan optimizar la complejidad de los procesos que se llevan a cabo entre las 150 zonas primarias de Panamá. • Los procesos COMEX generan demoras y pérdidas a los usuarios por diversos factores que dependen tanto del sector público como del privado: falta de personal, falta de equipo de inspección no intrusiva, fallas en el SIGA, lentitud en localizar mercancías, falta de coordinación público privada, paros laborales y de transportistas, instalaciones inadecuadas para la inspección, falta de capacitación del personal, débil mecanismo de coordinación con Costa Rica • Los procesos en frontera son realizados independientemente por cada agencia e igualmente sufren de ineficiencias diversas, generando costos elevados y desincentivando el uso del Corredor Pacífico
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • En el área del conglomerado del Canal, la demanda de servicios logísticos sigue estando concentrada en servicios auxiliares, con algunos servicios de valor agregado brindados en ZLC, un espacio concebido principalmente como área comercial • Si bien la zona del conglomerado del Canal tiene una percepción de riesgo país (político, jurídico, monetario) muy bajo para atraer futuros servicios de valor agregado, el nivel de percepción del riesgo operacional es elevado y podría inhibir inversiones en estos segmentos en la medida que las deseconomías de escala se

	<p>incrementen</p> <ul style="list-style-type: none"> • La demanda de transporte de carga aérea en Panamá es todavía reducida y no justifica incrementar el volumen de aviones cargueros • Las cadenas del sector agrícola son poco maduras, existen pocas prácticas asociativas que no permiten economías de escala para subsanar los escasos volúmenes de producción y exportación
Elementos complementarios del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de planificación de largo plazo en Panamá es muy débil, salvo la ACP las instituciones focalizan su gestión en la ejecución de proyectos y acciones, lo cual genera problemas en el ordenamiento a largo plazo • El marco legal actual del sector en lo que respecta a competencias institucionales está disperso, a pesar de la importancia de la logística en el PIB • Las nuevas concesiones portuarias son otorgadas bajo la nueva Ley de Puertos (sólo la concesión <i>Panama Colon Container Port</i>) pero cuando expire el plazo de las concesiones firmadas bajo la figura de contratos-ley debe pasar automáticamente al marco descrito por la ley 56 de 2008. Sin embargo el marco legal no está armonizado y no existe un mecanismo regulatorio sólido • El margen de financiamiento de inversiones públicas es limitado y la ejecución baja, lo que está agravado por el hecho que no existe un marco legal claro y diverso para la participación privada en inversiones en infraestructura y otros componentes del sistema logístico nacional • Escasez severa de RRHH a nivel técnico para satisfacer las necesidades actuales de servicios logísticos auxiliares pero en particular de valor agregado

Fuente: Elaboración propia con base en los elementos del diagnóstico

4.3 Estructura funcional del sistema logístico panameño

4.3.1 Cadenas logísticas del comercio nacional y mesoamericano

Como resultado del análisis realizado en el Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica, las cadenas que caracterizan la demanda del sistema logístico nacional son:

- **Cadenas productivas a nivel nacional y sus correspondientes cadenas logísticas**, conformadas por alimentos y bebidas, materiales de construcción, productos de edición, químicos, carne bovina, lácteos y derivados, pescado y azúcar.

Cadenas agrícolas y pecuarias que se originan en las principales zonas agrícolas del país ubicadas en la Provincia de Chiriquí, las provincias centrales, Cloé y Los Santos, Bocas de Toro y Ngäbe Buglé. La distribución y comercialización de estos rubros se realiza desde la Ciudad de Panamá, desde el mercado de abastos que es el mayor distribuidor de productos perecederos del país. Pequeños y medianos intermediarios son los que transportan la mayor parte de mercancía al mercado desde las zonas productivas, pero no tienen capacidad de crear infraestructura propia ni servicios de transporte adecuados que permita optimizar la cadena de suministro. Las cadenas industriales tienen un rango de acción relativamente reducido ya que la producción y el consumo se localiza mayoritariamente en las provincias de Panamá y Colón, así que las cadenas se funden en la logística urbana.

- **Cadenas del comercio exterior**, compuestas por antibióticos, medicamentos, turismo y vehículos de carga, calzado, manufactura textil

Cadenas pertenecientes a bienes de importación que ingresan al país a través del sistema portuario como mercancía general o contenedorizadas, o del aeropuerto internacional de Tocumen (medicamentos) en la bodega de aviones de pasajeros. Una vez nacionalizadas las mercancías ingresan a las instalaciones de los importadores para su consumo o redistribución.

- **Cadenas de redistribución nacional**, compuestas por antibióticos (ZLC), medicamentos, calzado (ZLC), perfumes (ZLC) y manufactura textil (ZLC).

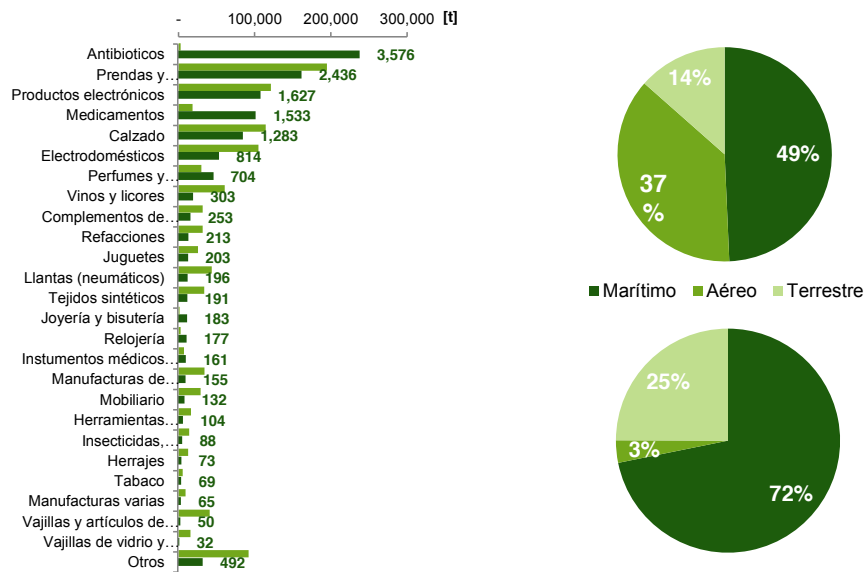
Cadenas correspondientes a mercancías importadas y reexportadas por ZLC pero destino al mercado nacional, compuestas principalmente por carga seca y carga refrigerada (99,5% del total). Las mercancías entran principalmente por los puertos del Caribe (Manzanillo IT, Colón CT y Cristóbal), así como el aeropuerto de Tocumen en valor. Estas cadenas representan el 5,9% del total movilizado por ZLC

- **Cadenas regionales**, entre Panamá y los países de Mesoamérica las cadenas dominantes son las de medicamentos, pescado, papel y prensa, envases de papel y cartón, depósitos de aluminio, carne bovina, lácteos y derivados, además de cadenas originadas en ZLC, en particular textil y confecciones, medicamentos, calzado, productos de belleza y cosméticos, monitores y proyectores.

Cadenas correspondientes a mercancías importadas y reexportadas a la Región. El flujo más significativo está representado por cadenas generadas por ZLC con destino al mercado regional, compuestas por carga seca y refrigerada, una parte de las cuales se reexportan por vía carretera en particular a los destinos próximos (Costa Rica, Nicaragua, Honduras) y el resto por vía marítima o aérea. Las mercancías entran principalmente por los puertos del Caribe (Manzanillo IT, Colón CT y Cristóbal). Representan el 94,1% del total de ZLC. Las cadenas regionales que forman parte del COMEX tradicional son básicamente flujos de importación desde países vecinos principalmente marítima pero igualmente carretera.

Estas cadenas utilizan Panamá como un Hub de consolidación y desconsolidación y agregación de valor en algunos casos, pero utiliza únicamente servicios logísticos internacionales y de transporte local entre puertos y ZLC. Esta logística demanda una elevada tercerización de la gestión de la cadena de suministro a 3PLs y operadores logísticos muy especializados para satisfacer los estándares de calidad y fiabilidad. Suele requerir también servicios logísticos de valor agregado, tales como etiquetados de textiles y medicamentos, envases, agrupación de productos, muestras de productos de consumo, etc.

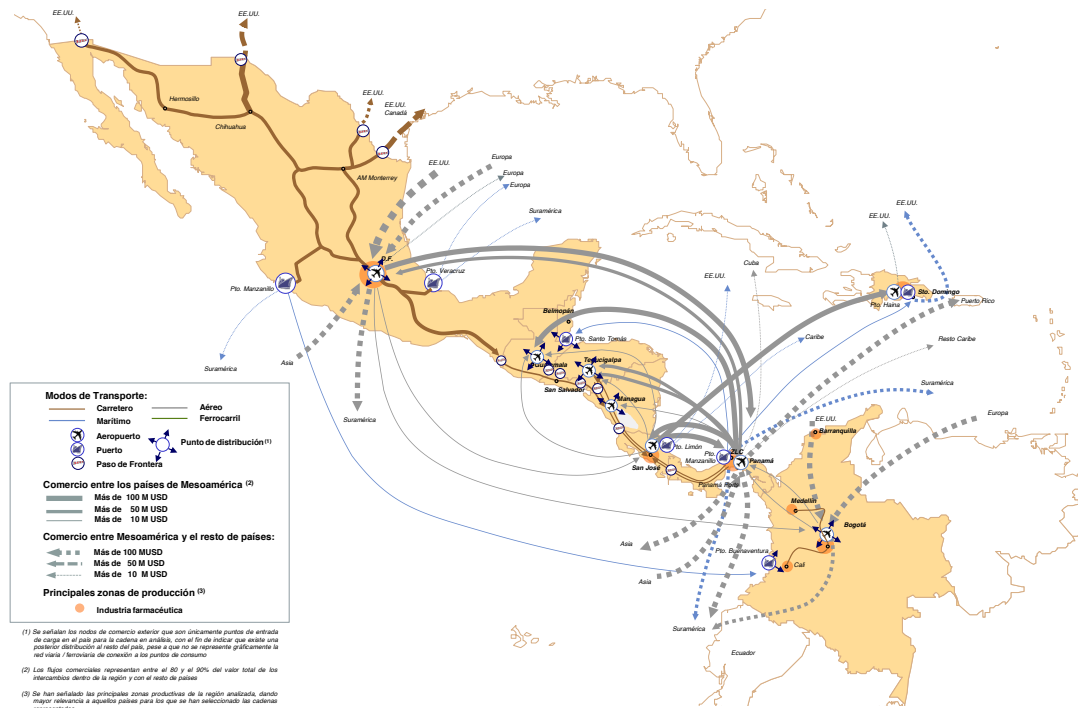
Figura 4-32 Actividad de Comercio Exterior en ZLC y modos utilizados



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. Citado

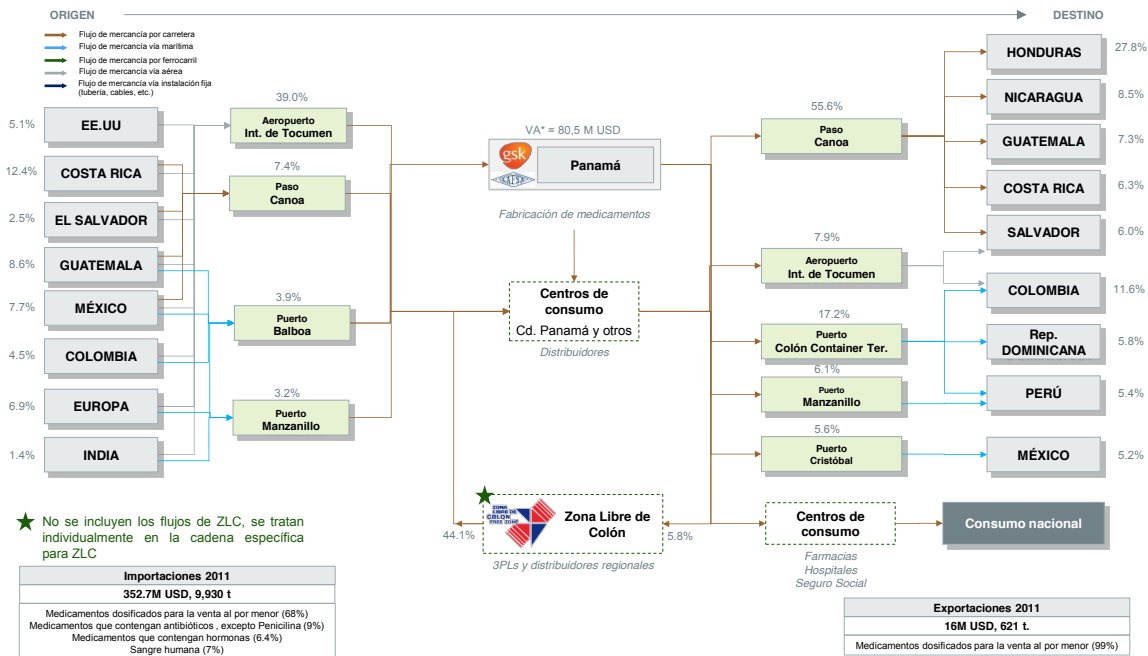
El gráfico a continuación ilustra la cadena regional de medicamentos, en donde se observa el rol que juega Panamá como centro de consolidación y redistribución.

Figura 4-33 Estructura de la cadena regional de medicamentos



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. Citado

Figura 4-34 Flujos de la cadena de medicamentos en Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. Citado

- **Cadenas internacionales:** cadenas globales que hacen uso de la infraestructura de la franja interoceánica (el canal, transporte carretero y transporte ferroviario)

Las cadenas globales que no clasifican en los segmentos anteriores limitan prácticamente sus actividades logísticas en Panamá al transbordo. Representan el 93% de los transbordos marítimos (40,4MM de toneladas entre puertos de la zona interoceánica y 13,4MM de toneladas entre otros puertos del país), y ferroviarios (7,89 MM de toneladas o 692 mil TEU en 2011), pero se le suman igualmente los tránsitos efectuados entre puertos por vía carretera (0,97 MM de toneladas)³².

4.3.2 Estructura funcional del sistema

El Estudio Mesoamericano de Logística de Carga señala que el ámbito funcional principal del país engloba los nodos de Ciudad de Panamá y Colón, alcanzando en el este hasta Tocumen y en el oeste hasta la localidad de Coronado. Este ámbito funcional engloba toda la actividad logística relacionada con los puertos de trasbordo y la Zona Libre de Colón. El segundo ámbito logístico en importancia del país se encuentra en David, englobando los centros poblados

³² Mapeo de Flujos de COMEX en Panamá. Parte A de la Consultoría Mapeo y Diagnostico de Procesos de Comercio Exterior de Panamá. Advanced Logistics Group. ALG. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

cercanos de Boquete, Barú y Bugaba. Otros ámbitos funcionales del país se encuentran en la zona central y en Bocas de Toro, incluyendo las ciudades de Santiago, Penonomé, Natá y Aguadulce en las provincias centrales y la ciudad de Bocas de Toro y Changuinola en las provincias occidentales.

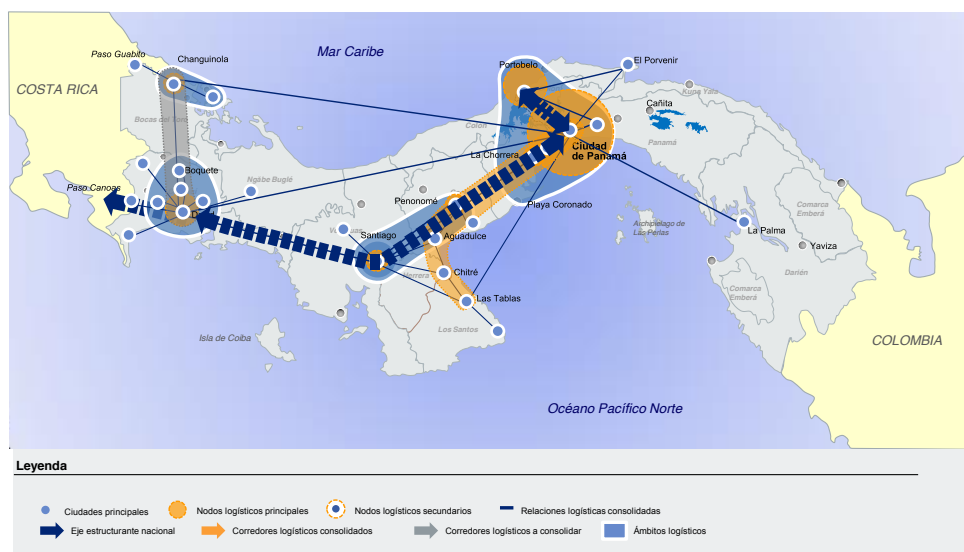
Figura 4-35 Nodos y relaciones logísticas de Panamá



Fuente: Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica. Op. Citado

Asimismo, Panamá cuenta con dos ejes estructurantes a nivel nacional uno Norte – Sur entre los nodos de Colón y Ciudad de Panamá, y uno Este – Oeste desde Paso Canoas, pasando por David y hasta nodo de Ciudad de Panamá. Alrededor del eje estructurante Panamá-David, se extiende el eje Aguadulce-Las Tablas, en la Península de Azuero, que está fuertemente consolidado gracias a actividades de consumo.

Figura 4-36 Estructura funcional del sistema logístico de Panamá



Fuente: Estudio de logística de cargas de Mesoamérica. Op. citada.

Una eventual mejora de las condiciones de la infraestructura en el Paso Guabito hacia Costa Rica debería ser el impulso definitivo para consolidar el corredor David-Guabito, que incluiría los puertos al noroeste del país, con Changuinola como principal nodo de importancia funcional y logística a beneficiar. Este eje constituiría la prolongación del Corredor Atlántico definido en Costa Rica como eje troncal del movimiento de mercancías, rol que debería reforzarse con la puesta en operación de Paso Tablillas – frontera con Nicaragua –, en la medida en que dicho eje serviría para canalizar parte de los flujos generados entre Managua y Puerto Limón-Moín en Costa Rica.

4.3.3 Desafíos del sistema logístico de Panamá

Basado en lo anterior, seguidamente se sintetizan los principales desafíos del sistema logístico de Panamá:

- En materia de desarrollo integral del sistema y de equilibrio en el desarrollo, el reto consiste en lograr la integración de las distintas cadenas que satisfacen las necesidades del segmento internacional – cuya oferta se concentra en la zona interoceánica –, el segmento regional – el segmento integrado por ZLC y los flujos carreteros desde y hacia la región, y el segmento nacional, en particular la producción agrícola para el consumo interno y el mercado de exportación. Esto pasa por generar las condiciones para que las inversiones y estímulos existentes y programados beneficien a la totalidad del sistema y no sólo de forma prioritaria al segmento internacional.
- En términos de los servicios brindados en el Hub o conglomerado del Canal, el reto para Panamá consiste en generar una oferta de servicios de valor agregado que capture la demanda potencial de usuarios internacionales usuarios del canal, fidelice dicha demanda, y genere una actividad y empleo con un multiplicador mayor que los servicios auxiliares que predominan en la actualidad. Dimensionar este potencial es clave para definir con precisión la oferta de infraestructura de transporte y logística, su especialización y modalidades de gestión.
- Dada la voluntad expresa a través de la adhesión al SIECA en profundizar la integración comercial regional, es indispensable que Panamá abandone prácticas proteccionistas a los transportistas y que se avance hacia el libre flujo de mercancías, condición indispensable para consolidar su rol de hub logístico. Esto no sólo generará beneficios para los usuarios locales por la reducción de tarifas del transporte sino que permitiría ampliar la demanda de servicios logísticos de valor agregado por parte de vecinos regionales que desean beneficiarse de las ventajas de conectividad y especialización que ofrece el conglomerado del Canal.
- El desarrollo de una oferta adaptada a las necesidades de los productores locales pasa no sólo por un conocimiento detallado de sus patrones logísticos y acciones dirigidas a fomentar la madurez de las cadenas respectivas, sino en profundizar el proceso de planificación del sector con el fin de explorar qué segmentos se adaptan mejor a la

escala y capacidad productiva de Panamá.

- La problemática de RRHH no es menor y requiere una atención especial dado que la prestación de servicios logísticos especializados y de calidad – y en general el atractivo país – está subordinada a la existencia de RRHH calificados. La situación actual es tan deficitaria que probablemente habrá que explorar con más profundidad una eventual política migratoria para satisfacer las ambiciones de crecimiento del sector.
- Todo esto pasa por una comprensión y adopción de las mejores prácticas y tecnologías existentes que brinden soporte a la totalidad de procesos de comercio exterior, no solamente aquellos bajo responsabilidad de instituciones gubernamentales sino igualmente del sector privado. La absoluta digitalización de la información debe ser una meta de mediano plazo en Panamá, país con la un ambición de convertirse en un hub logístico a nivel mundial.
- La implementación de soluciones que respondan a las características de la demanda y que se adapten al contexto fiscal e institucional panameño implica revisar a fondo de la pertinencia de los instrumentos legales, financieros y el marco institucional adecuado para garantizar la acción coordinada público privada, la coherencia y continuidad de las acciones en el mediano y largo plazo, y que aseguren independencia de funciones y óptimo funcionamiento del sistema de logística de cargas en el país.

5. PRESIONES QUE MODELAN LA LOGÍSTICA DE CARGAS EN LA REGIÓN

El desarrollo e implementación de un modelo que responda a las ambiciones de Panamá de generar un sistema de logística de cargas próspero y con condiciones atractivas para inversionistas extranjeros, pero a la vez equitativo en satisfacer las necesidades de los productores y actores económicos nacionales, requiere tener una comprensión clara de los elementos del entorno que influyen el sistema ofreciendo oportunidades o generando amenazas para el logro de dichas ambiciones.

5.1 Economía, flujos de comercio y patrones logísticos

El Canal de Panamá permite vincular grandes mercados de producción, transformación y consumo a escala planetaria, en particular de EEUU para sus flujos nacionales extraterritoriales. Al hacer el análisis del origen y destino de flujos de tránsito de mercancías que por el transitan se evidencia que el mercado americano es un importante generador de dichos flujos, destacando los movimientos de graneles entre las costas Este y Oeste de EEUU a través del canal.

Cuadro 5-1 Origen y destino de principales países usuarios del Canal de Panamá (2012)

País	Origen	Destino	Total
EEUU	92,7	49,3	142,0
China	16,4	36,3	52,7
Chile	12,2	15,9	28,0
Japón	5,5	16,9	22,4
Corea del Sur	8,2	8,8	17,0
Colombia	9,7	5,2	15,0
Ecuador	7,6	7,2	14,8
Perú	6,9	7,6	14,6
México	5,0	7,6	12,6
Panamá	2,5	10,0	12,5

Fuente: Datos de la Autoridad del Canal de Panamá

De manera también relevante aunque en mucha menor proporción que los EEUU, destacan los flujos de los países asiáticos, en particular China, Corea del Sur y Japón, buena parte de los cuales tienen como destino las concentraciones de población de la costa Este americana y el Golfo de México. Los flujos de China corresponden a exportaciones de productos manufacturados con destino al mercado americano, los flujos de Japón son principalmente flujos de importación de dicho país, en tanto que los de Corea del Sur son equilibrados³³.

³³ Fuente: Informe sobre flujos de tránsito en el Canal de Panamá. Academia de Ciencias de Bélgica. Yann Alix y Jacques Charlier. 2013

Esta primera consideración es fundamental dado que cualquier fluctuación de los flujos de comercio americano – internos y con los principales países proveedores usuarios del Canal – tendrá repercusiones en los flujos de tránsito totales y por ende en los ingresos del Canal y de la economía panameña por efecto de cascada. Sin embargo, a los efectos de las implicaciones en el sistema logístico nacional, estos flujos no son usuarios de las instalaciones portuarias y servicios logísticos del conglomerado del Canal, razón por la cual no debiera afectar mayormente la operación del sistema logístico panameño como tal salvo en la demanda del paso del canal y las restricciones de capacidad que puedan generar en el acceso al mismo vs. las maniobras portuarias.

Una situación diferente se presenta con respecto a los flujos de distribución que se dan en el área de influencia del Canal. Panamá es un sitio natural de ruptura de cargas entre EEUU los principales países asiáticos y los países latinoamericanos. El informe de la Academia de Ciencias de Bélgica³⁴ señala que los países del oeste de Suramérica son ampliamente tributarios del Canal de Panamá al punto de estar implicados en la segunda y la tercera rutas comerciales más importantes con el Este de EEUU y Europa. El intercambio comercial por vía marítima entre los países latinoamericanos también utiliza en gran medida el Canal, a excepción de Brasil el cual está muy por debajo de Chile, Perú y Colombia que entre los tres acumulan un volumen superior al de la China. En estos flujos cuenta también las mercancías que son parcialmente transformadas en ZLC para su redistribución a Centro y Suramérica, tal como se discutió previamente en este informe. En la medida en que los países latinoamericanos crezcan en población y económicamente, y vayan mejorando las brechas de pobreza, se podrían esperar dos fenómenos que tendrían efectos opuestos en la demanda de servicios de valor agregado:

- Por una parte, el incremento del poder adquisitivo³⁵ y un mayor tamaño poblacional incidiría en la demanda de mayor servicios de valor agregado ya que el consumidor refinaría su demanda y adquiriría productos con una mezcla producto/servicios de valor agregado superior (empaques diversificados, sujetos a servicios de postergación, paquetería expresa y compras por internet, etc.). Esto apunta a favor de una mayor especialización de la oferta logística de valor agregado en Panamá siguiendo la tendencia actual moderada de actuar como Hub de distribución.
- Por otra parte, este mismo incremento poblacional genera mayores economías de escala en los países del destino final de las mercancías, lo cual haría cada vez más

³⁴ Informe sobre flujos de tránsito en el Canal de Panamá. Yann Alix y Jacques Charlier. Academia de Ciencias de Bélgica. 2013

³⁵ La proporción de población en situación de pobreza ha venido reduciéndose en los últimos años, encontrándose en 2012 en 28,8% vs cerca del 50% de los años '90. Según la CEPAL esta tendencia se mantendrá motivada principalmente por el incremento del ingreso de los hogares por encima de otros factores como son las transferencias públicas y privadas a poblaciones en pobreza. Tomado de Panorama Social de América Latina. CEPAL, 2012

rentable el envío de contenedores llenos – Full Load Container o FLC – directamente a su mercado final, restando progresivamente demanda a servicios de postergación y distribución brindados en Panamá.

- Finalmente, cabría esperar que la implementación de la Unión Aduanera Centromericana³⁶ facilite la consolidación de Panamá como Hub de SLVA en la medida en que mantenga su posición competitiva y su estrategia de “first mover”. Para ello Panamá debe hacer un esfuerzo para abandonar prácticas proteccionistas que afectan el libre flujo de bienes y vehículos en el territorio, que a su vez incidirá en el libre comercio de bienes y servicios en el territorio centroamericano, incluyendo los servicios logísticos.

5.2 Regulaciones internacionales

5.2.1 Seguridad

La globalización conlleva estandarización, y se espera que prosiga la tendencia observada en los últimos años de reforzar el marco normativo y las acciones dirigidas a mejorar elementos que afectan los flujos de comercio, en particular los estándares de seguridad iniciados con iniciativas bilaterales a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y consolidados en el Marco de Normas SAFE de la OMA del 2005.

En tal sentido Panamá se encuentra actualmente relativamente bien posicionado en la Región ya que la fuerte presencia americana durante décadas desde la construcción y operación del Canal antes de la transferencia a los panameños dejó como legado fortalezas naturales en este aspecto. Sin embargo, los problemas de seguridad vinculados al tráfico de drogas, armas y delincuencia organizada están instalados en zonas muy cercanas y han venido expandiéndose notablemente en Centroamérica.

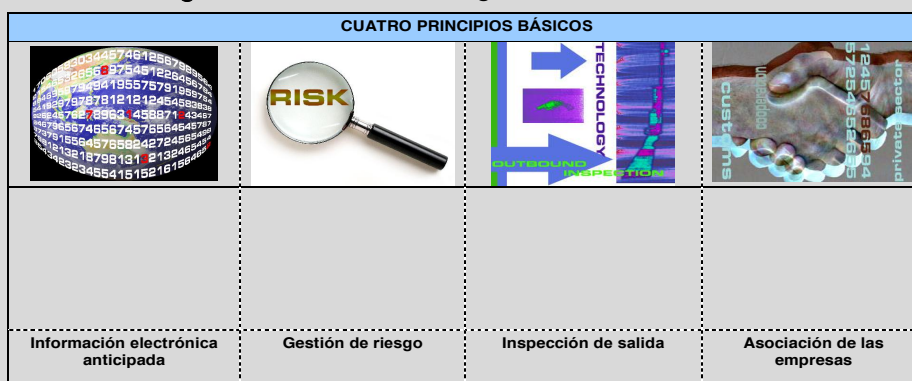
Panamá debe brindar especial atención a este aspecto a través de políticas migratorias selectivas, el desarrollo de un sistema sólido de seguridad Estatal, la adopción de las buenas prácticas promovidas por los instrumentos internacionales, a la vez que integrar las iniciativas regionales en la materia si quiere preservar una de los activos más importantes con que cuenta en la atracción de inversiones extranjeras, la seguridad.

Recuadro 5-1 Marco de Normas SAFE de la OMA

El Marco de Normas SAFE está constituido por **cuatro elementos básicos**. Primero, el Marco SAFE armoniza la **información electrónica anticipada** sobre mercancías que las Aduanas

³⁶ « Actualmente se entiende por Unión Aduanera a un territorio aduanero que reúne dos características. Por una parte, todos los bienes, los importados de los miembros de la Unión Aduanera o los que provienen del resto del mundo, tendrían que circular libremente dentro de ese territorio. Por otra, los miembros de la Unión Aduanera también tendrían que aplicar idénticos aranceles y restricciones comerciales a terceros países”. Fuente: Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica. CEPAL, 2011

necesitan en los envíos de entrada, salida y tránsito. **En segundo lugar**, cada país que acepte aplicar el Marco SAFE se compromete a utilizar un planteamiento coherente de **gestión de riesgo** para utilizar la información anticipada con objeto de identificar envíos de alto riesgo y de tratar las amenazas contra la seguridad. **En tercer lugar**, el Marco SAFE requiere el examen a la salida de los envíos de riesgo elevado utilizando preferiblemente **equipo de detección no intrusivo**, como aparatos de rayos X a gran escala y detectores de radiación. **Por último**, el Marco SAFE define las **ventajas que las Aduanas proporcionarán a las empresas que cumplan las normas mínimas de seguridad** en la cadena logística.



Fuente: www.wcoomd.org

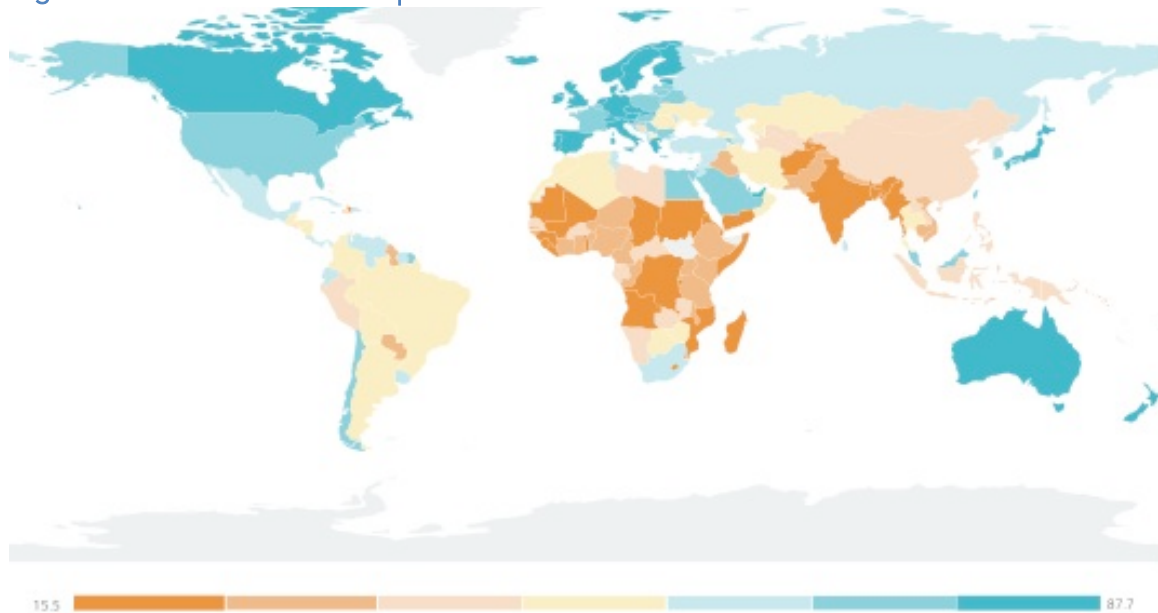
5.2.2 Normas Ambientales

Las normas y buenas prácticas en materia ambiental que vienen siendo adoptadas de forma sistemática en países desarrollados se espera que evolucionen hacia exigencias más refinadas y sofisticadas en la medida que se avance en los desarrollos tecnológicos, al igual que los índices de medición del desempeño ambiental cuya complejidad se incrementa aceleradamente.

Panamá es signatario de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático, que entró en vigencia en 1997 y objeto de sucesivas enmiendas – entre ellas el Protocolo de Kyoto – cada vez más restrictivas en materia de control de gases a efecto de invernadero y en general, la interferencia «peligrosa» del ser humano en el sistema climático.

El reporte del Índice de Desempeño Ambiental publicado en 2014 por la Universidad de Yale, destaca que los países que mejor se desempeñaron a nivel mundial fueron Suiza – que viene encabezando el índice desde hace varios años – seguido de Luxemburgo, Australia, Singapur y la República Checa. Los países con mejor desempeño en Latinoamérica fueron Chile, Ecuador y Costa Rica.

Figura 5-1 Índice de Desempeño Ambiental – 2014



Fuente: 2014 EPI Report. www.epi.yale.edu

Esta evolución hace prever varios cambios con implicaciones en el sector:

- Mayores exigencias normativas para la construcción de infraestructura y prestación de servicios, incrementando los costos de los mismos y por ende la competitividad relativa de los países que adopten buenas prácticas vs. aquellos poco vigilantes.
- Evolución de los combustibles con bajo impacto ambiental, lo cual podría tener implicaciones directas en los segmentos servidos por el conglomerado del Canal, a la vez que un mayor tránsito de buques de bandera americana transportando gas de esquisto producido básicamente en la costa Este hacia la Costa Oeste, al menos en el plazo requerido a la construcción de oleoductos a nivel nacional si EEUU quiere alcanzar la meta del autoabastecimiento energético fijada para el año 2035.

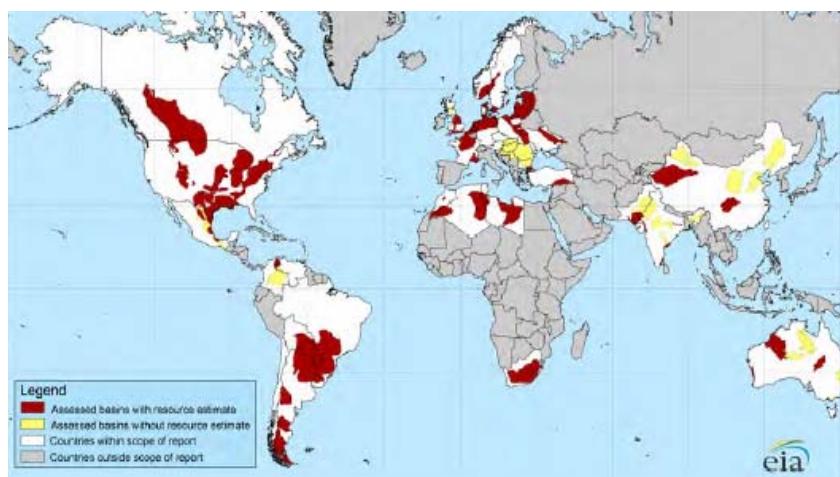
Adicionalmente, estudios del sector indican que la sustitución principal de combustible se espera en el transporte carretero de mercancías³⁷, y una vez se vayan satisfaciendo los requerimientos de infraestructura de distribución de gas natural, se esperaría un cambio en la matriz de combustibles en la región, un incremento de las importaciones de combustible de Panamá para autoconsumo y eventualmente redistribución regional, lo que incrementaría la demanda sobre el sistema portuario y carretero en el mediano

³⁷ « Si se observa el futuro de la demanda de combustible, de acuerdo con las proyecciones de la IEA, el combustible para el sector de transporte de carga carretero verá el más grande incremento entre todos los modos de transporte. Dado que el transporte público y servicios de carga, en los cuales CNG (Gas Natural Comprimido) puede ser usados extensivamente, están incluidos en este sector de transporte de carga carretero, el potencial de crecimiento de la demanda parece substancial ». (Traducción del autor). « The effect of shale gas revolution on oil industry ». Choi DooH. Oil & Gas Unit. The Institute of Energy Economics. Japan. 2012

plazo (Ver capítulo 6.1.1, Subsistemas Estratégicos del país en que se discute el mercado de redistribución de combustible como uno los segmentos con potencial a ser desarrollado en el Hub de SLVA del Conglomerado del Canal de Panamá).

- Incremento de las exigencias normativas para la certificación de productos y en consecuencia, controles más exigentes y numerosos en las fronteras marítimas, aéreas y terrestres.
- Migración potencial de inversionistas globales hacia países menos exigentes en materia de certificación ambiental, pero en contrapartida penalizados en los mercados de valores en la medida que sean de uso más generalizados los índices de sostenibilidad ambiental (por ejemplo, Dow Jones Sustainability Index)
- En lo que respecta a la evolución de la industria logística en sí misma, se espera que esta tendencia acentúe las prácticas en logística verde, pero sobre todo incremente la participación de la logística de retorno en la gama de servicios de valor agregado ofrecidos. Esto abriría una oportunidad a Panamá en la medida es que la logística de retorno es una especialización de la gama de servicios de distribución y postergación ya brindados por algunos 3PL.

Figura 5-2 Localización de las reservas de Gas de Esquisto en el mundo



Fuente: "World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States" US Energy Information Administration (EIA), April, 2012

5.3 Los competidores y nuevos entrantes

Panamá no es el único país en la Región que esté pensando en generar atractivos para captar una oferta de servicios de valor agregado. Varios países de la Región han emprendido ambiciosos proyectos de modernización portuaria que complementariamente están acompañados de proyectos para consolidar zonas de actividad logística dirigidos a reducir los costos y promover la ampliación de los servicios de su mercado interno. En este contexto la expectativa de poder atraer algunos clientes internacionales, generar escalas que reduzcan los

costos y tener ingresos adicionales por exportación de servicios no es una parte marginal de la reflexión.

Tal es el caso de Cartagena en Colombia, El Callao en Perú, Manta en Ecuador, Valparaíso en Chile, Caucedo en República Dominicana, así como Moín en Costa Rica, La Unión en El Salvador, Puerto Cortés en Honduras y Manzanillo y Lázaro Cárdenas en México. Si se toma en cuenta que países como México y Colombia tienen un tamaño poblacional superior a todos los países centroamericanos en su conjunto, a la vez que un hinterland natural en virtud de su diversificación productiva, estos movimientos podrían representar verdaderas amenazas en el mediano plazo de generarse condiciones de atracciones de inversiones que compensen las existentes en Panamá.

Cuadro 5-2 Características de principales puertos competidores de la Región

Puerto/ País	TEU 2012 ¹	Población del país (2012) ²	Operador ¹	ICM del país (2013) ³	Comentarios
Valparaíso (Chile)	0,94 MM	17,5 MM	Empresa Portuaria Valparaíso (EPV), creada por Ley N° 19.542, 19/12/97	33	Cuenta con 2 terminales con 8 sitios de atraque que totalizan 1607,7 m. Puede recibir Post-Panamax con limitaciones, los trabajos en curso permitirán recibirlos sin restricciones a finales de 2014 Cuenta con la ZEAL (Zona de Extensión de Actividad logística), una superficie de 37 Has de zona primaria extraportuaria y servicios logísticos.
Cartagena (Colombia)	2,2 MM	47,7 MM	Grupo Puerto de Cartagena	37,5	Cuenta con 8 muelles. Puede recibir Post-Panamax El plan maestro contempla una terminal para 2,5 MM de TEUs Cuenta con una ZAL (en construcción) de 130 Has.
Miami (EEUU)	0,91 MM	19,3 MM ⁴	El puerto de Miami (público) opera como Landlord port y cuenta con operadores especiali- zados para	92,8	61% de la carga del Puerto de Miami es carga de Latinoamérica y El Caribe. Puede recibir Post-Panamax. El FFCC de Florida (en rehabilitación) asegurará la intermodalidad. Uno de los mercados target es la distribución de perecederos. El plan maestro prevé 2,7 MM de TEUs en el año 2035. El plan maestro contempla un nuevo centro de distribución en Hialeah DC de 7 Has.,

			los distintos servicios		adicionales a las facilidades existentes en Miami Dade y Broward (Florida). Miami prepara las instalaciones del puerto para competir con otros puertos americanos de la costa este (Norfolk, Baltimore, Port Everglades, Jacksonville, entre otros)
Kingston (Jamaica)	1,1 MM	2,7 MM	Kingston Container Terminal Services Ltd., filial de la Autoridad Portuaria	25,3	Podrá recibir Post-Panamax al culminar el dragado. Se espera que la capacidad futura sea de 3,2 MM de TEUs. Una futura expansión de Fort Augusta llevará la capacidad total del puerto a 5,2 MM de TEUs
El Callao (Perú)	1,8 MM	29,9 MM	APM Terminals (Dubai Ports)	32,8	Terminal multipropósito, puede recibir Post-Panamax. Al fin del proyecto podrá recibir 3MM TEU Perú tiene previsto realizar una ZAL en El Callao de 91.4 Ha
Caucedo (República Dominic.)	1,2 MM	10,3 MM	Dubai Ports	25,6	El puerto cuenta con un muelle principal de 622 m, 13,5m de calado y 50 Has de patio para almacenar 40.000 TEUs Puede recibir Post-Panama
La Unión (El Salvador)	0, se esperan hasta 0,62 MM	6,3	En proceso	8,4	En espera de ser licitado, Acajutla, el puerto competidor, movió 179.000 TEU en 2013
Moín (Costa Rica)	0, se esperan 2 MM	4,8	APM Terminals (Dubai Ports)	14,0	Puerto en construcción, podrá recibir Post-Panamax
Manzanillo (México)	2 MM	115 MM	15 concesionarios	41,8	437 has, 14 puestos atraque comerciales. Puede recibir Post-Panamax
Lázaro Cárdenas (México)	1,24 MM	115 MM	Admin. Portuaria Integral L.C	41,8	Puede recibir Post-Panamax. Cuenta con 2 terminales multipropósitos y 1 de contenedores
Puerto Cortés (Honduras)	0,7 MM	7,9	ICTSI	10,7	La empresa filipina pagará una regalía de 19,5 USD/contenedor. La capacidad futura será de 1,8 MM.
Panamá - Todos	6,6 MM	3,8 MM	Varios	44,9	Cristóbal, Manzanillo, Colón Container, Colon Port, Balboa, PSA

Fuente : Elaboración propia con base en : 1 : Sitios web de las administraciones portuarias y planes maestros respectivos; 2 : Base de Datos de Banco Mundial; 3 : Índice de conectividad de carga marítima. UNCTAD; 4 : Población del Estado de Miami para la fecha. U.S. Census Bureau. U.S. Department of Commerce

Sin embargo, cabe destacar que en el área de influencia inmediata, sólo Cartagena podría representar un verdadero competidor en algunos segmentos, ya que los otros puertos más cercanos, Moín en Costa Rica, La Unión en El Salvador y Puerto Cortés en Honduras, se posicionan como competidores en el mismo segmento y a su vez buscarán competir a futuro contra el canal seco de Guatemala, que conecta sus puertos Quetzal y Santo Tomás de Castillo, en el Pacífico y Atlántico, respectivamente.

En todo caso los puertos no tienen una estrategia de posicionarse como líderes sino más bien como seguidores de Panamá. La amenaza a evaluar en este caso es la actuación conjunta de todos los puertos sirviendo algunos de los segmentos de mercado atendidos por Panamá y con un hinterland mucho más amplio y, por ende, con una variedad de servicios portuarios más amplia y por ende más lucrativa que el trasbordo.

En el sector aeroportuario varios aeropuertos en la Región están emprendiendo acciones de modernización y de concentración de operaciones para captar carga regional. Es el caso del reciente movimiento del Grupo Avianca-Taca que concentró las operaciones regionales anteriormente divididas entre el Aeropuerto Juan Santamaría de San José de Costa Rica (SJO) y el Aeropuerto de Comalapa en San Salvador (SAL) en este último. Como resultado de esta organización el grupo Avianca-Taca ha cancelado varios vuelos internacionales directos desde SJO (Nueva York, Los Ángeles, La Habana, Quito y Guayaquil) que deberán hacer escala ahora en SAL o en Bogotá (BOG). Cabe destacar que en paralelo El Salvador ha adoptado una política de cielos abiertos o séptima libertad del aire.

Otros países en la región o su área de influencia tienen ambiciones de convertirse en Hubs:

- Puerto Rico desea convertirse en el Hub de distribución de carga del Caribe.
- EL MTC en Perú ha recibido solicitud de dos nuevas líneas aéreas internacionales – distintas a Taca y LAN – de establecer un Hub en el Aeropuerto Jorge Chávez de Lima.
- En Colombia, el aeropuerto de Barranquilla desea convertirse en un Hub de pasajeros y carga y diferenciarse de Cartagena explotando el subsector aéreo.
- En República Dominicana el Aeropuerto Internacional de Punta Cana funcionará como centro de distribución de carga de la línea de carga canadiense Air Transat Cargo para América Latina y El Caribe, aprovechando el balance de carga resultante de las importaciones por vía aérea resultado del sector turístico y un mayor tamaño poblacional.

Estos elementos alertan sobre la importancia de que Panamá mantenga un monitoreo estrecho del entorno y de los movimientos de los competidores a fin de adaptarse continuamente a las circunstancias cambiantes.

5.4 Estrategias de los actores del sector

5.4.1 Proveedores de espacio logístico

Para los grandes inversionistas de espacios logísticos de clase mundial de naturaleza especulativa – básicamente inversionistas especializados en la inmobiliaria logística, plataformas y parques logísticos bajo esquema de concesiones – el mercado de América Latina es muy atractivo en virtud de las tasas de crecimiento poblacional y de la actividad económica, y que como se dijo anteriormente están correlacionados positivamente con un mayor poder adquisitivo y una demanda mayor de servicios logísticos de valor agregado tanto en sus importaciones, consumo doméstico como exportaciones.

Dicho esto, el éxito de estas inversiones radica no sólo en la estabilidad país, la seguridad jurídica y el bajo riesgo monetario, sino en gran medida en los costos asociados al riesgo operacional. La localización de una infraestructura logística es objeto de cuidadoso análisis de las cifras de mercado provistas por el concedente, la localización específica, y la calidad de las conexiones (viales y ferroviarias, niveles de servicio) con el resto del sistema logístico, en particular los nodos de comercio exterior, los centros de consumo y los de producción.

5.4.2 Proveedores de servicios logísticos de valor agregado

En la industria de servicios de valor agregado, la dinámica es tan intensa y cambiante – mayores referencias de productos y de ciclo de vida más corto, envíos más pequeños y más frecuentes, gestión muy especializada de los inventarios, entre otras – que hay varias premisas que dictan los movimientos de los actores principales.

- En primer lugar destacan la práctica de los principales 3PL de mantener activos ligeros, lo que implica tener disponibilidad de espacio para arrendar en superficies de clase mundial construidas y operadas por terceros.
- Por otra parte, los requerimientos en materia de calidad de los procesos se hacen más complejos en la medida que los servicios se especializan: trazabilidad de la mercancía, sistemas de información y soporte de elevada calidad, recursos humanos calificados, equipo moderno fácilmente accesible.
- Estos operadores trabajan en clústeres en la búsqueda de economías de aglomeración, razón por la cual el conocimiento de la cadena es indispensable para asegurar que se cuenten con los atractivos de negocios suficientes para atraer un segmento dado.

5.4.3 Clientes finales

En el caso de las mercados de destino de exportaciones agrícolas, la regla general es que el mercado estará dispuesto a utilizar su excedente del consumidor en la medida en que el producto se diferencie y se refine. Este es el caso en particular de los productos orgánicos que

han permitido a países con pequeños volúmenes de exportaciones agrícolas posicionarse adecuadamente en el mercado internacional haciendo uso de costosos servicios aéreos. Los servicios logísticos que sirvan a este segmento deben ser muy sofisticados y exigentes en términos de calidad, trazabilidad, cadena de frío, cumplimiento de tiempos de entrega.

El reto en este segmento radica en que no pocos países latinoamericanos se han especializado en el segmento de orgánicos destinados a las exportaciones principalmente a Europa y Estados Unidos – este último ha introducido códigos de productos orgánicos en el Sistema Armonizado de Tarifas³⁸ –, no al consumo interno. Es el caso de Bolivia y Perú, los países con mayor diversificación de productos, y otros como México, Brasil, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Honduras, Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Paraguay; en Centroamérica sólo Costa Rica había logrado en el 2011 crear un sistema sólido de certificación de productos orgánicos³⁹. De igual manera que para servicios logísticos de valor agregado, se espera que un incremento en el poder adquisitivo incremente la demanda regional de este tipo de productos.

³⁸ fuente: www.fao.org

³⁹ Fuente: Entrevista a representante de BioFach, principal feria de productos orgánicos. Alemania, 2011

6. AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA

6.1 Visión del sistema

6.1.1 Subsistemas estratégicos del país

Tal como se señaló en el Marco Conceptual, los subsistemas logísticos son la unidad de planificación estratégica sobre la que se focaliza el PNLog. En la selección de los subsistemas han primado los siguientes criterios iniciales, pero la validación final ha sido hecha con los actores clave del sector en el país:

- Son parte fundamental de la base económica del país y en particular del sector
- Responden a los lineamientos estratégicos nacionales en materia de desarrollo productivo
- Su optimización genera encadenamientos positivos que repercuten en el resto de los subsistemas nacionales

En el ejercicio de elaboración del Plan no se ha hecho un análisis exhaustivo de todos los subsistemas que integran el sistema logístico panameño. Se han definido subsistemas estratégicos que al actuar sobre ellos se generan sinergias y externalidades positivas para el resto de los subsistemas. El trabajo se ha hecho independientemente y luego se ha consolidado, es decir, la visión, imperativos estratégicos y estrategias, y objetivos estratégicos, son el resultado de dicha consolidación. Los subsistemas definidos son:

- **Hub de Servicios logísticos de valor agregado (SLVA) del conglomerado del Canal**

Este subsistema está compuesto por los servicios logísticos de valor agregado que serían brindados en el conglomerado del Canal aprovechando los activos disponibles y el atractivo del área interoceánica para las inversiones extranjeras en virtud de las economías de aglomeración que ahí se generan. La nueva oferta permitiría evolucionar a Panamá de Hub de Transbordo a Hub Logístico de Servicios de Valor Agregado

- **Logística de apoyo al sector agrícola**

Este subsistema contempla el apoyo al sector agrícola tanto en la producción destinada al consumo doméstico como a las exportaciones. El objetivo de este subsistema consiste en generar las condiciones para que la logística apoye el desarrollo económico y territorial y favorezca la generación de fuentes de empleo y riqueza.

- **Logística de apoyo al Comercio Regional**

El subsistema responde a la iniciativa del país en profundizar los nexos comerciales con los países de la Región, en particular pero no limitado a la vía carretera, en aras de mantener la posición líder en un mercado creciente y que busca aprovechar la conectividad ofrecida por el conglomerado del Canal y los servicios de valor agregado

que pueda ofrecer Panamá a futuro a sus vecinos. Igualmente el subsistema busca reducir las ineficiencias en los flujos actuales entre Panamá y sus vecinos y generados en la zona interoceánica y que se espera que se incrementen con el desarrollo del Hub de SLVA del conglomerado del Canal.

Estos subsistemas resultan de las priorizaciones hechas por el país a través de sus estrategias nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo en términos de generación de riqueza, empleo y equilibrio territorial; del análisis de su contribución al PIB del país; y de las prioridades tácitas derivadas de acciones recientes, tal como lo es la adhesión al SIECA en 2013.

6.1.2 Misión Nacional

La misión del SLN de Panamá consiste en:

Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país.

A través de:

Una oferta logística integral

- Oferta articulada de servicios logísticos de calidad que permitan agregar valor a la mercancía
- Servicios de transporte (marítimo, aéreo y terrestre) que atiendan con eficiencia, calidad y seguridad la demanda de comercio nacional y comercio exterior
- Condiciones regulatorias favorables a la realización de actividades logísticas y la atracción de inversiones extranjeras
- Mano de obra formada y especializada en la provisión de servicios logísticos con los niveles de exigencia de operadores globales

Máxima eficiencia en las operaciones y seguridad para la carga

- Procesos de comercio exterior ágiles y eficientes, ajustados a la normativa vigente y aplicados de manera consistente en todas las zonas primarias
- Tecnologías de información y comunicación que apoyen la digitalización de procesos de comercio exterior, faciliten la simplificación de trámites y la interoperabilidad institucional
- Normativa actualizada, homogeneizada, ajustada a los estándares internacionales, y orientada a la eficiencia en los procesos y a la sostenibilidad integral del sistema
- Mano de obra con capacidades y competencias técnicas para el manejo consistente de los procesos de comercio exterior

6.1.3 Visión Nacional

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.

Esta visión se nutrió de las visiones definidas para los otros subsistemas, para los cuales se encuentra una caracterización detallada y una descripción más amplia de los aspectos discutidos y acordados:

Cuadro 6-1 Visiones de los subsistemas logísticos estratégicos de Panamá

Subsistema	Visión
Hub de SLVA del Conglomerado del Canal	Panamá es un Hub Logístico mundial de valor agregado, líder en innovación y conectividad global
Logística de apoyo al sector Agrícola	Panamá cuenta con un sistema logístico eficiente que crea economías de escala y facilita la competitividad de los productos agrícolas panameños en el mercado nacional y de exportación
Logística de apoyo al Comercio Regional	Panamá es el Hub logístico aéreo, marítimo y terrestre de distribución y valor agregado más competitivo y eficiente de la Región

Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Febrero 2014

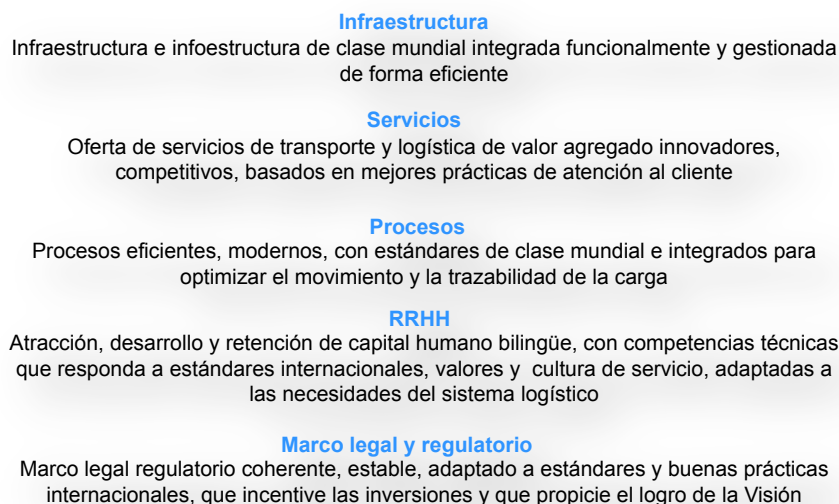
6.2 Imperativos Estratégicos

Los Imperativos Estratégicos que se describen seguidamente y que fueron resultado igualmente de los talleres de trabajo con el grupo de actores públicos y privados que participaron en los ejercicios de planificación estratégica se refieren a los grandes compromisos que adquiere el país frente a los usuarios del sistema logístico nacional y demás actores del sector y que se convierten en mandatos organizacionales a alcanzar a través del tiempo.

6.2.1 Nacional

Los imperativos estratégicos acordados durante los talleres de planificación estratégica, resaltan la importancia de generar infra e infoestructuras – infraestructura de soporte a tecnología de información y comunicaciones, TIC – eficientes, servicios de valor agregado innovadores, procesos eficientes que respondan a las necesidades internas y de clientes internacionales, RRHH de calidad adaptados a la gama de servicios que se desea ofrecer, y un marco legal y regulatorio adaptado a las ambiciones de desarrollo del sector.

Figura 6-1 Imperativos Estratégicos para el Desarrollo del Sistema de LdC de Panamá



Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Enero y Febrero 2014

6.2.2 Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

Previo a la identificación de los imperativos estratégicos – o factores críticos de éxito – del Hub, el país emprendió un trabajo de reflexión sobre el potencial de ciertos segmentos de servicios de valor agregado para ser integrados a la oferta logística panameña. Dicha reflexión se dio alrededor del evento llevado a cabo el 22 de enero de 2014. Como resultado del ejercicio, se concluyó en los segmentos con más potencial:

Cuadro 6-2 Segmentos de SLVA con potencial en Panamá y factores críticos de éxito

Prioridad	Segmento	Potencial y factores de éxito
1	Distribución Regional y postergación de Productos de Consumo Masivo	Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros, se mejora la conectividad terrestre entre nodos, y se mejora la calidad del RRHH
2	Postergación de bienes de consumo	Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros y se mejora la conectividad terrestre entre nodos
3	Servicios a la Nave	Elevadas ventajas comparativas por ser paso obligado si se desarrolla infraestructura adaptada, se promueve la calidad del servicio, aduanas 24/7 y se mejora la cadena de suministro local
4	Distribución de Hidrocarburos	Potencial elevado por el volumen y la conectividad, a lo que se le suman los cambios del mercado de gas natural
5	Distribución Regional de Farmacéuticos	Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros, si mejora la conectividad

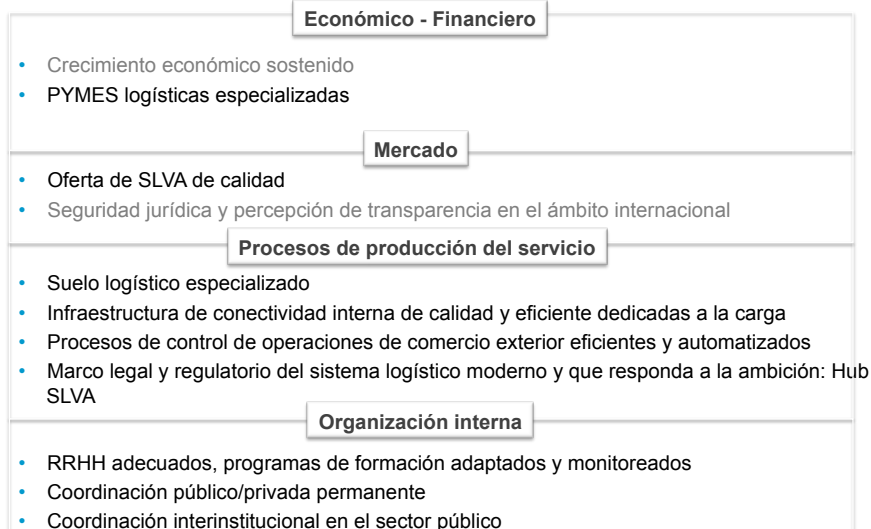
			terrestre entre nodos, y se mejora la calidad del RRHH
6	Distribución Perecederos	de	Potencial limitado pero la buena conectividad y la poca recurrencia de desastres puede ayudar a contrarrestar los costos elevados
7	Distribución Graneles	de	Potencial elevado pero limitado por la falta de infraestructura portuaria especializada y buenos accesos terrestres
8	Postergación Distribución Vehículos y Equipo Pesado	y de	Amplio potencial pero sujeto a la existencia de infraestructura especializada, buena conectividad entre puertos, seguridad y RRHH calificado, así como servicios reactivos al tipo de demanda

Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Enero y Febrero 2014

Esta priorización fue hecha tomando en cuenta los siguientes criterios (en orden de importancia): a) Ya existen prácticas operativas en Panamá y acciones del Gobierno en curso para reforzarlos, el segmento está maduro y es capaz de generar emprendimiento (encadenamiento productivo); b) facilidad y rapidez para capacitar al RRHH para atender el segmento; c) capacidad de generar sinergias en la totalidad del sistema logístico nacional que se traduzcan en eficiencia global y reduzcan los costos del transporte; d) contribución del segmento al desarrollo del conglomerado logístico; e) costo de oportunidad de no actuar en el segmento; f) impacto en la cantidad y calidad del empleo; g) potencial real de mercado; h) capacidad de generar empleo bien remunerado. En el Anexo de este plan, sección 10.3.1, se presenta en detalle los factores críticos de éxito para cada uno de estos subsistemas, y que fue resultado del evento referido.

Las discusiones alrededor del Subsistema del Hub de SLVA del Conglomerado del Canal, permitieron concluir que los factores críticos indispensables para el logro de la visión son los que se resumen en el cuadro a continuación:

Cuadro 6-3 Imperativos estratégicos del Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

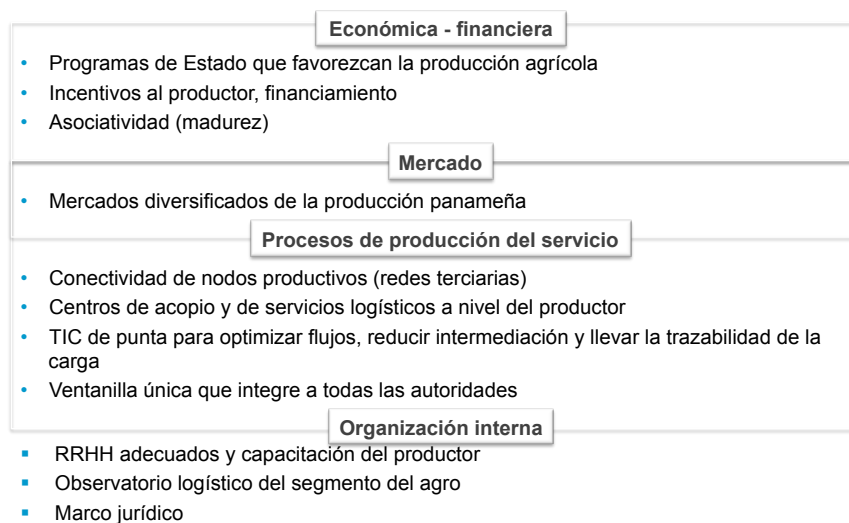


Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Enero y Febrero 2014

6.2.3 Apoyo al sector Agrícola

El subsistema logístico de apoyo al sector agrícola confronta el reto fundamental de los volúmenes de producción panameños. Si bien hay ineficiencias que afectan el sector, los volúmenes de producción no permiten generar las economías de escala requeridas para asegurar un crecimiento moderado del sector y los beneficios que de ello derivan en términos de desarrollo territorial y generación de empleo y riqueza local.

Cuadro 6-4 Imperativos estratégicos del Subsistema de apoyo al sector Agrícola



Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Enero y Febrero 2014

Durante la realización del ejercicio se discutió sobre la pertinencia de ahondar en el análisis de los segmentos de mercado en que Panamá tendría potencial de exportación - lo cual escapa del alcance de este plan - y ahondar en acciones dirigidas a promover la madurez logística del subsistema a través de esquemas de asociatividad, infraestructura dedicada, adopción de prácticas de agregación de valor, entre otras.

6.2.4 Apoyo al Comercio Regional

El principal reto que tiene Panamá en este subsistema consiste en resolver las restricciones derivadas de prácticas que atentan contra la libre circulación con los países de la Región, en particular con Costa Rica, que generan numerosas ineficiencias y elevan los costos de los servicios logísticos, en particular el carretero, al incrementar los retornos vacíos e incrementar la ruptura de carga haciendo uso de almacenes fiscales ubicados fuera de ZLC. Estas prácticas inhiben la utilización más intensiva de los servicios ofrecidos en el conglomerado del Canal por los vecinos centroamericanos.

Cuadro 6-5 Imperativos estratégicos del Subsistema de apoyo al comercio regional

Mercado
<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de la región que requieran SLVA especializados
Procesos de producción del servicio
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura fronteriza • Infraestructura portuaria y conectividad multimodal • Redes terrestres de calidad y servicios de calidad al transporte de carga • Transporte de calidad y homologado, reciprocidad regional • Ventanilla única que atienda importación y exportación con Mesoamérica • Marco regulatorio que integre las facilidades de transporte (aduanas) • Normas aduaneras armonizadas y unión aduanera • Tecnología de trazabilidad, estándares de comunicación (edifact, TMS etc) y de equipo (hardware)
Organización interna
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperación público/privada ▪ Observatorio logístico con funciones de monitoreo de desempeño del corredor ▪ RRHH adecuados

Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de trabajo llevados a cabo en Enero y Febrero 2014

6.3 Objetivos Estratégicos e indicadores

6.3.1 Objetivos

La formulación de los objetivos estratégicos de largo plazo del SLN se basó en los imperativos estratégicos señalados anteriormente y tomó como referencia la metodología del Cuadro de Mando Integral o BSC (por sus siglas en inglés – Balanced Scorecard), de acuerdo a lo señalado en la metodología del PNLog.

Conceptualmente los objetivos estratégicos son el conjunto de enunciados que dan una imagen de los logros a los que se espera llegar para cumplir con un Imperativo Estratégico – ver aparte anterior –. Los objetivos estratégicos constituirán la base para la fijación de indicadores y metas para la evaluación de resultados del plan.

El cuadro siguiente presenta la matriz de objetivos estratégicos formulados para dar cumplimiento a los imperativos ya citados y asegurar el logro de la visión del SLN. La Tabla posterior identifica además los indicadores de resultados a emplear para evaluar los avances en el logro de dichos objetivos.

Cuadro 6-6 Objetivos estratégicos para el desarrollo del SLN de Panamá

Dimensiones	Objetivos Estratégicos
Economía y Crecimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la competitividad de la economía
Contribuir al desarrollo económico y la mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la contribución al PIB del sector Servicios de Transporte y Logística y en particular los SLVA prestados por operadores internacionales y PYMES logísticas especializadas • Promover la madurez de los subsistemas logísticos nacionales y

de la competitividad del país	<p>contribuir a las exportaciones de bienes, y por ende, a reducir el déficit de la balanza comercial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a incrementar el volumen y flujos de importaciones, exportaciones y tránsito de carga • Contribuir a incrementar la inversión extranjera directa en infraestructura logística • Contribuir al desarrollo del capital intelectual y tecnológico del país • Incrementar el empleo en actividades logísticas • Contribuir al incremento de las exportaciones agrícolas e industriales • Contribuir al incremento la producción manufacturera nacional
Mercado Proveer una oferta logística integral que atienda las necesidades de los clientes y usuarios del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una oferta de servicios eficientes que atraiga operadores logísticos internacionales y permita que Panamá mantenga su posición competitiva en los segmentos de SLVA vinculados a la logística marítima, aérea y terrestre • Generar una oferta logística que se adapte a las necesidades y por lo tanto atraiga a demandantes de SLVA de la Región • Aumentar la satisfacción de los usuarios nacionales del sistema • Crear una oferta de servicios eficientes, que atienda las necesidades de los subsistemas logísticos prioritarios nacionales y al país como un todo • Crear un sistema de comercio exterior adaptado a las necesidades del Hub logístico • Consolidar la imagen de Panamá como facilitador del comercio • Contar con información de inteligencia de mercados disponible para los usuarios del SLN y que sirve de herramienta de promoción
Procesos Internos / Operaciones Maximizar la calidad y eficiencia en los componentes básicos del sistema logístico (infraestructura, servicios, procesos)	<p>En infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar una red vial y ferroviaria eficiente y con servicios a la carga en el área de influencia del conglomerado del Canal, que segregue los movimientos de larga y corta distancia y contribuya a reducir la congestión vehicular ▪ Integrar la infraestructura de transporte del área interoceánica al resto del país en un SLN armonizado ▪ Desarrollo de zonas logísticas de valor agregado en todo el territorio nacional adecuado a las necesidades de los distintos subsistemas usuarios ▪ Consolidar una red terciaria de calidad que responda a las necesidades de accesibilidad y calidad de la demanda nacional ▪ Desarrollar superficies logísticas de clase mundial especializadas según segmento logístico, adaptada a los escenarios de desarrollo, que contribuyan a la creación de economías de escala y de aglomeración, y cónsonas con el desarrollo urbano y económico ▪ Planificar, dimensionar, reorganizar y racionalizar la oferta de infraestructura logística y de transporte adecuadas a la demanda y los patrones logísticos de los segmentos usuarios ▪ Contar con una infraestructura logística especializada para la prestación de servicios de valor agregado adaptados a los usuarios

	<p>nacionales, en particular los exportadores agrícolas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar una oferta de cadena de frío en los nodos de transporte con el equipamiento y procesos adaptados a las necesidades de todos segmentos usuarios a nivel nacional e internacional ▪ Disponer de un plan de ordenamiento del sistema logístico nacional ▪ Disponer de facilidades fronterizas eficientes, seguras y modernas, dotadas de facilidades adaptadas al tipo de carga usuaria
	<p>En servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contar con una oferta de servicios de transporte eficiente, de calidad, con tarifas competitivas y optimizando los costos operativos, homologado a nivel regional y que opere en condiciones de reciprocidad, adaptada a las necesidades de todos los subsistemas prioritarios ▪ Proveer información (en tiempo real) sobre oferta y demanda de servicios logísticos y localización de la carga, a fin de promover competencia en el sector, maximizar el servicio al cliente y optimizar la operación de cadenas logísticas globales, regionales y nacionales ▪ Proveer información centralizada sobre condiciones de inversión, operación y regulación del sector. <p>En procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar la existencia de procesos actualizados de comercio exterior eficaces y eficientes, aplicados de forma homogénea en todos los nodos de comercio exterior y ajustados a la normativa vigente ▪ Asegurar la trazabilidad y seguridad de las mercancías en el país a fin de facilitar el control de operaciones COMEX y optimizando los costos de todo el SLN ▪ Interconectar todas las agencias implicadas en operaciones COMEX del país y facilitar la interacción con los usuarios en operaciones COMEX previas, durante el evento y expost ▪ Disponer de procedimientos de comercio exterior homologados con países vecinos y facilitar la transición hacia la Unión Aduanera (U.A) ▪ Implementar el convenio de facilitación FAL 65 ▪ Promover la creación de comunidades logísticas que compartan objetivos y estándares de calidad en los principales nodos logísticos del país ▪ Interconectar todas las comunidades logísticas del país respondiendo a la iniciativa de integración tecnológica y digitalización
<p>Recursos Internos</p> <p>Asegurar una infraestructura organizacional (RRHH, marco legal e institucional) que viabilice y potencie el desarrollo del sector</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar un marco legal e institucional que permita concretizar la ambición de integrar el sistema logístico nacional, posicionar a Panamá como un Hub de SLVA y responder a las necesidades de los actores nacionales ▪ Desarrollar una oferta de RRHH (nivel profesional y nivel técnico) adaptada a las necesidades existentes, al dinamismo del sector y a la futura oferta de SLVA, a través del concurso de la red académica y el sector privado

y productiva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contar con RRHH calificados en el sector público y que dispongan de actualización continua ▪ Disponer de un marco legal adaptado a los requerimientos modernos de facilitación y seguridad de las cadenas logísticas ▪ Promover la gestión integral de datos y generación de estadísticas que permitan monitorear el desempeño del SLN y sirva de base para la planificación estratégica del sector ▪ Contar con una instancia responsable del monitoreo integral del sistema y de brindar información a las instancias responsables de la planificación estratégica del sector, y de llevar a cabo inteligencia de mercados y promover la oferta país ▪ Crear un marco legal y normativo acorde con las ambiciones de Hub logístico
--------------	--

Fuente: Elaboración propia y validado en el taller de trabajo llevado a cabo en Mayo 2014

6.3.2 Indicadores

Los indicadores asociados a los objetivos estratégicos se indican en el cuadro a continuación:

Cuadro 6-7 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Economía y Crecimiento

Dimensiones	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Economía y Crecimiento Contribuir al crecimiento económico y desarrollo social sostenible así como la mejora continua de la competitividad del país	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la competitividad de la economía 	<ul style="list-style-type: none"> Multiplicador de la actividad y del empleo logístico Costo logístico/Costo Producción y /PIB Variación anual LPI, DB, WCI, otros Balanza comercial
	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la contribución al PIB del sector Servicios de Transporte y Logística y de SLVA prestados por operadores internacionales y PYMES logísticas especializadas 	<ul style="list-style-type: none"> PIB Tpte y Logística/PIB total
	<ul style="list-style-type: none"> Promover la madurez de los subsistemas logísticos nacionales y contribuir a las exportaciones de bienes, y por ende, a reducir el déficit de la balanza comercial 	<ul style="list-style-type: none"> % de miembros de cadenas que comparten actividades % de miembros de cadenas que usan infraestructura especializada
	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a incrementar el volumen y flujos de importaciones, exportaciones y tránsito de carga 	<ul style="list-style-type: none"> % variación flujos de importación, exportación y tránsito en aduanas fronterizas
	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a incrementar la inversión extranjera directa en infraestructura logística 	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento interanual de FDI en infraestructura logística
	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir al desarrollo del capital intelectual y tecnológico del país 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de crecimiento de innovaciones # de investigaciones en el sector/año
	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar el empleo en actividades logísticas 	<ul style="list-style-type: none"> Empleo logístico/empleo total
	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir al incremento de las exportaciones agrícolas e industriales Contribuir al incremento la producción manufacturera nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Exportaciones agrícolas e industriales/exportaciones totales PIB manufacturero

Cuadro 6-8 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Mercado

Dimensiones	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Crear una oferta de servicios eficientes que atraiga operadores logísticos internacionales y permita que Panamá mantenga su posición competitiva en los segmentos de SLVA vinculados a la logística marítima, aérea y terrestre 	<ul style="list-style-type: none"> % de SLVA sobre Total servicios logísticos y de transporte % de operadores logísticos globales instalados
	<ul style="list-style-type: none"> Generar una oferta logística que se adapte a las necesidades y por lo tanto atraiga a demandantes de SLVA de la Región 	<ul style="list-style-type: none"> % de clientes regionales que usan SLVA de Panamá
	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la satisfacción de los usuarios nacionales del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> % satisfacción medido a través de encuestas Variación en tiempos de despacho de mercancía en nodos de comercio exterior
	<ul style="list-style-type: none"> Crear una oferta de servicios eficientes, que atienda las necesidades de los subsistemas logísticos prioritarios nacionales y al país como un todo 	<ul style="list-style-type: none"> # y tipología de servicios ofrecidos, por segmento, en nodos de comercio exterior
	<ul style="list-style-type: none"> Crear un sistema de comercio exterior adaptado a las necesidades del Hub logístico 	<ul style="list-style-type: none"> Posición del país en el LPI % de empresas transnacionales con sede en Panamá en los segmentos target
	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar la imagen de Panamá como facilitador del comercio 	<ul style="list-style-type: none"> Posición del país en el LPI
	<ul style="list-style-type: none"> Contar con información de inteligencia de mercados disponible para los usuarios del SLN y que sirve de herramienta de promoción 	<ul style="list-style-type: none"> Información semestral sobre segmentos target Centro de inteligencia de mercado en operación

Cuadro 6-9 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Procesos Internos (Infraestructura)

Dimensiones	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Procesos Internos / Operaciones	En infraestructura:	
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una red vial y ferroviaria eficiente y con servicios a la carga en el área de influencia del conglomerado del Canal, que segregue los movimientos de larga y corta distancia y contribuya a reducir la congestión vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> % de ejecución de la red de corredores de prioridad logística del SLN desarrollada según estándares % demoras en la red troncal del SLN Longitud de viajes en la red vial del SLN % de retornos vacíos e
	<ul style="list-style-type: none"> Integrar la infraestructura de transporte del área interoceánica al resto del país en un SLN armonizado 	<ul style="list-style-type: none"> Longitud promedio de viajes % de cobertura de la red vial, por jerarquía % de retornos vacíos
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de zonas logísticas de valor agregado en todo el territorio nacional adecuado a las necesidades de los distintos subsistemas usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> Superficie logística en ZAL, por tipo, a nivel nacional
	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar una red terciaria que responda a las necesidades de accesibilidad y calidad de la demanda nacional 	<ul style="list-style-type: none"> % cobertura de red terciaria % de la red terciaria en buen estado
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar superficies logísticas de clase mundial especializadas según segmento logístico, adaptada a los escenarios de desarrollo, que contribuyan a la creación de economías de escala y de aglomeración, y cónsonas con el desarrollo urbano y económico 	<ul style="list-style-type: none"> Superficie logística en ZAL, por tipo % de ocupación de plataformas logísticas % de bodegas por tamaño Longitud promedio de viajes/tamaño del envío
	<ul style="list-style-type: none"> Planificar, dimensionar, reorganizar y racionalizar la oferta de infraestructura logística y de transporte adecuadas a la demanda y los patrones logísticos de los segmentos usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> Superficie logística en ZAL, por tipo % de demanda insatisfecha, por segmento Cobertura de la red vial, por jerarquía
	<ul style="list-style-type: none"> Contar con una infraestructura logística especializada para la prestación de servicios de valor agregado adaptados a los usuarios nacionales, en particular los exportadores agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> Superficie logística en ZAL % de ocupación de plataformas logísticas
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una oferta de cadena de frío en los nodos de transporte con el equipamiento y procesos adaptados a las necesidades de todos segmentos usuarios a nivel nacional e internacional 	<ul style="list-style-type: none"> % de mercancías sujetas a temperatura controlada sin ruptura en la cadena de frío Flota de vehículos refrigerados Superficie de almacenes de frío en nodos COMEX
	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de un plan de ordenamiento del sistema logístico nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Actualización anual del PNLog y planes sub-sectoriales
	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de facilidades fronterizas eficientes, seguras y modernas, dotadas de facilidades adaptadas al tipo de carga usuaria 	<ul style="list-style-type: none"> % de avance en modernización de instalaciones fronterizas # de agencias fronterizas trabajando bajo modelo yuxtapuesto

Cuadro 6-10 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Procesos Internos (Servicios y Procesos)

Dimensiones	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Procesos Internos / Operaciones	En Servicios:	
	<ul style="list-style-type: none"> Contar con una oferta de servicios de transporte eficiente, de calidad, con tarifas competitivas y optimizando los costos operativos, homologado a nivel regional y que opere en condiciones de reciprocidad, adaptada a las necesidades de todos los subsistemas prioritarios 	<ul style="list-style-type: none"> % de empresas de transporte terrestre/oferta total % de exportaciones por modo de transporte # de unidades de transporte que brindan servicio regional, por tamaño y tipo Tarifas de transporte, por destino
	<ul style="list-style-type: none"> Proveer información (en tiempo real) sobre oferta y demanda de servicios logísticos y localización de la carga, promover competencia en el sector, maximizar el servicio al cliente y optimizar la operación de cadenas logísticas a todo nivel 	<ul style="list-style-type: none"> # de segmentos con acceso a información de oferta/demanda SLVA % de declaraciones con trazabilidad a tiempo real % de transacciones digitalizadas
	<ul style="list-style-type: none"> Proveer información centralizada sobre condiciones de inversión, operación y regulación del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> % de transacciones tipo con información en la web # de indicadores de desempeño por nodo disponibles en la red y actualizados semestralmente
	En procesos:	
	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la existencia de procesos actualizados de comercio exterior eficaces y eficientes, aplicados de forma homogénea en todos los nodos de comercio exterior y ajustados a la normativa vigente 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo de tránsito portuario Tiempo de despacho aduanero, fitosanitario y otros en fronteras terrestres, marítimas y aéreas % de mercancías en canal rojo, naranja, verde % de mercancías inspeccionadas con métodos no intrusivos % de inspecciones realizadas simultáneamente en nodos COMEX
	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la trazabilidad y seguridad de las mercancías en el país a fin de facilitar el control de operaciones COMEX y optimizando los costos de todo el SLN 	<ul style="list-style-type: none"> % del SLN con cobertura de movimientos a tiempo real (GPS, RFID)
	<ul style="list-style-type: none"> Interconectar todas las agencias implicadas en operaciones COMEX del país y facilitar la interacción con los usuarios en operaciones previas, previa y expost 	<ul style="list-style-type: none"> % de operaciones COMEX hechas a través de VUCE, por etapa
	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de procedimientos de comercio exterior homologados con países vecinos Implementar el convenio FAL 65 	<ul style="list-style-type: none"> # de agencias bilaterales con procedimientos homologados, por puesto fronterizo
	<ul style="list-style-type: none"> Promover comunidades logísticas que compartan objetivos y estándares de calidad en los principales nodos COMEX 	<ul style="list-style-type: none"> % de nodos logísticos con comunidades creadas # de comunidades con estándares de calidad definidos
	<ul style="list-style-type: none"> Interconectar tecnológica y digitalmente todas las comunidades logísticas 	<ul style="list-style-type: none"> % de transac. COMEX digitalizadas % de actores de comunidades logísticas integrados

Cuadro 6-11 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos – Dimensión Recursos Internos

Dimensiones	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Recursos Internos	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar un marco legal e institucional y de gobernabilidad que permita concretizar la ambición de integrar el sistema logístico nacional, posicionar a Panamá como un Hub de SLVA y responder a las necesidades de los actores nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> # de leyes y normas revisadas y aprobadas en el marco de las Estrategias del PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una oferta de RRHH (nivel operativo, técnico y profesional) adaptada en cantidad y calidad a las necesidades existentes, al dinamismo del sector y a la futura oferta de SLVA, a través del concurso de la red académica, el sector privado e iniciativas público privadas, en un esquema que asegure la sostenibilidad y la inserción laboral 	<ul style="list-style-type: none"> # y % de RRHH capacitados por perfil/demanda total RRHH en número adaptados a los requerimientos continuos del mercado % de RRHH capacitados a través del sector privado # días de rotación
	<ul style="list-style-type: none"> Contar con RRHH calificados y en cantidad suficiente en el sector público y actualizados de forma continua 	<ul style="list-style-type: none"> % de funcionarios asignados a operaciones de control de comercio exterior capacitados /año % y # de funcionarios en funciones de planificación y ejecución de acciones del PNLog capacitados/año
	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de un marco legal adaptado a los requerimientos modernos de facilitación y seguridad de las cadenas logísticas 	<ul style="list-style-type: none"> # de acuerdos internacionales pendientes por suscribir
	<ul style="list-style-type: none"> Promover la gestión integral de datos y generación de estadísticas que permitan monitorear el desempeño del SLN y sirva de base para la planificación estratégica del sector 	<ul style="list-style-type: none"> % de indicadores recopilados regularmente # de publicaciones periódicas generadas
	<ul style="list-style-type: none"> Contar con una instancia responsable del monitoreo integral del sistema y de brindar información a las instancias responsables de la planificación estratégica del sector, y de llevar a cabo inteligencia de mercados y promover la oferta país 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Logística en operación # de especialistas de la Secretaría de Logística Mesas de trabajo con reuniones bi o trimensuales Instancia de monitoreo en operación
	<ul style="list-style-type: none"> Crear un marco legal y normativo acorde con las ambiciones de Hub logístico 	<ul style="list-style-type: none"> # de leyes armonizadas/total de leyes del sistema Existencia de una ley marco del sector

Fuente: Elaboración propia y validado en el taller de trabajo llevado a cabo en Mayo 2014

6.4 Estrategias para el desarrollo del Sistema de Logística de Cargas

6.4.1 Estrategias

Las estrategias para el logro de los objetivos estratégicos que el grupo de actores que participó en el ejercicio de planificación estratégica validó son las siguientes:

- **Integrar el Sistema logístico panameño y optimizar el uso del territorio logístico estratégico:** Panamá consolidará un Sistema Logístico Nacional estratégico integrado funcionalmente a nivel nacional, que haga un uso óptimo del espacio físico disponible en el área del conglomerado del Canal
- **Desarrollar un sistema de planificación de la oferta de transporte y logística nacional:** Panamá generará un sistema de planificación estable que integre la oferta de transporte y logística a nivel nacional, que asegure la sostenibilidad a largo plazo del sistema.
- **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:** Panamá creará una institucionalidad específica que le permitirá cumplir con las ambiciones en este sector de elevada relevancia nacional
- **Adoptar mecanismos financieros innovadores que favorezcan y estimulen la inversión en el sector:** Panamá adoptará mecanismos financieros innovadores que permitan cubrir las necesidades de inversión del sector público y optimicen el concurso de capitales y conocimiento privados en la ejecución del plan
- **Promover una oferta de servicios logísticos y atraer nuevos operadores para maximizar el valor agregado nacional:** Panamá desarrollará un sistema de incentivos (directos e indirectos, activos y pasivos) que promueva la conformación de una oferta de servicios logísticos diversificada
- **Ordenar el marco jurídico integral del SLP y crear una ley marco del SLP:** Panamá establecerá la legislación marco para el Sistema Logístico Nacional y sus distintos componentes que:
 - Armonice las competencias y acciones de las distintas instituciones del sector
 - Incentive la adopción de sistemas de planificación de largo plazo en el sector
 - Genere condiciones favorables para el desarrollo de todos los sectores usuarios del sistema logístico nacional
 - Facilite la implementación del plan
- **Modernizar y tecnificar de procesos de comercio exterior:** Panamá modernizará sus procesos de comercio exterior a fin maximizar eficiencia y calidad en sus operaciones e incorporar las mejores prácticas internacionales compatibles con el rol deseado de Hub de servicios de valor agregado, a la vez que reduzca los costos logísticos de los sectores exportadores
- **Informatizar integralmente el SLN:** Panamá adoptará TICs que garanticen la completa digitalización y modernización de procesos COMEX y apoyen cadenas y comunidades logísticas

- **Creación de una oferta de RRHH adecuada a los requerimientos del mercado:** Panamá establecerá un programa permanente de capacitación y formación de sus recursos humanos (sectores público y privado) que garantice el desarrollo de las competencias técnicas requeridas por el sistema logístico nacional, asegure su adecuada inserción en el mercado de trabajo y responda a las necesidades del sector privado.
- **Crear un centro de conocimiento e innovación logística.** Panamá se consolidará en la Región como el líder en logística desarrollando un centro de conocimiento e innovación que beneficie a la Región.

6.4.2 Resultados

A fin de monitorear el logro de las Estrategias, se han definido una serie de resultados que permitirían servir de testigos. El cuadro a continuación los resume.

Cuadro 6-12 Estrategia del PNLog Panamá y Resultados esperados

Estrategia	Resultado
Integrar el Sistema logístico panameño y optimizar el uso del territorio logístico estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión pública priorizada para todos los componentes del sistema ▪ Sistema funcionalmente integrado y diferenciado por segmento logístico ▪ Espacios físicos estratégicos aprovechados de forma óptima según el perfil del segmento logístico atendido ▪ Red vial en excelente estado de mantenimiento y con servicios a la carga adaptados a la jerarquía de los ejes en el sistema ▪ Accesibilidad a zonas remotas
Desarrollar un sistema de planificación de la oferta de transporte y logística nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes de transporte y logística a nivel nacional actualizados regularmente a través de un sistema de monitoreo ▪ Planes con fuerza legal cuyo cumplimiento sea mandatorio
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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejor coordinación interinstitucional ▪ PNLog ejecutado de forma fluida ▪ Asignación presupuestaria coherente con los objetivos del sistema
Adoptar mecanismos financieros innovadores que favorezcan y estimulen la inversión en el sector	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad de recursos públicos para financiar los proyectos y/o acciones que corresponden al Estado ▪ Mecanismos de financiamiento del sector privado innovadores, rentables y atractivos
Promover una oferta de servicios logísticos y atraer nuevos operadores para maximizar el valor agregado nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incremento de la oferta de servicios logísticos de valor agregado en infraestructura logística especializada ▪ Incremento de servicios tercerizados por parte de usuarios nacionales ▪ Formalización del sector servicios de transporte que sirven a

	los segmentos logísticos nacionales <ul style="list-style-type: none"> ▪ Información de mercado actualizada que permita aproximar el mercado de servicios logísticos
Ordenar el marco jurídico integral del SLP y crear una ley marco del SLP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes del sector adaptadas a buenas prácticas internacionales ▪ Ley marco que facilite la transición hacia el sistema logístico nacional ambicionado ▪ Ordenamiento jurídico (nacional y comunitario) armonizado y que delimite claramente competencias interinstitucionales
Modernizar y tecnificar de procesos de comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trámites simplificados y optimizados en todos los nodos de comercio exterior ▪ Optimización de recursos en nodos de comercio exterior ▪ Procesos de negocios fluidos que integren a todas las agencias vinculadas al comercio exterior. ▪ Procesos claramente definidos y transmitidos a los usuarios
Informatizar integralmente el SLN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesos digitalizados y eficientes que aseguren la completa trazabilidad de la mercancía por parte del sector público y del sector privado de acuerdo a los fines perseguidos por cada uno ▪ Panamá Sin Papel
Creación de una oferta de RRHH adecuada a los requerimientos del mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos humanos (con competencias técnicas y blandas) aptos para la prestación de servicios logísticos demandados por el sistema logístico nacional ▪ Recursos humanos en cantidad suficiente para satisfacer los requerimientos del SLN ▪ Funcionarios capacitados para el cumplimiento de funciones
Crear un centro de conocimiento e innovación logística	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro de innovación y de formación reconocido internacionalmente ▪ Generación de conocimiento aplicado continua que consolide a Panamá como Hub de SLVA

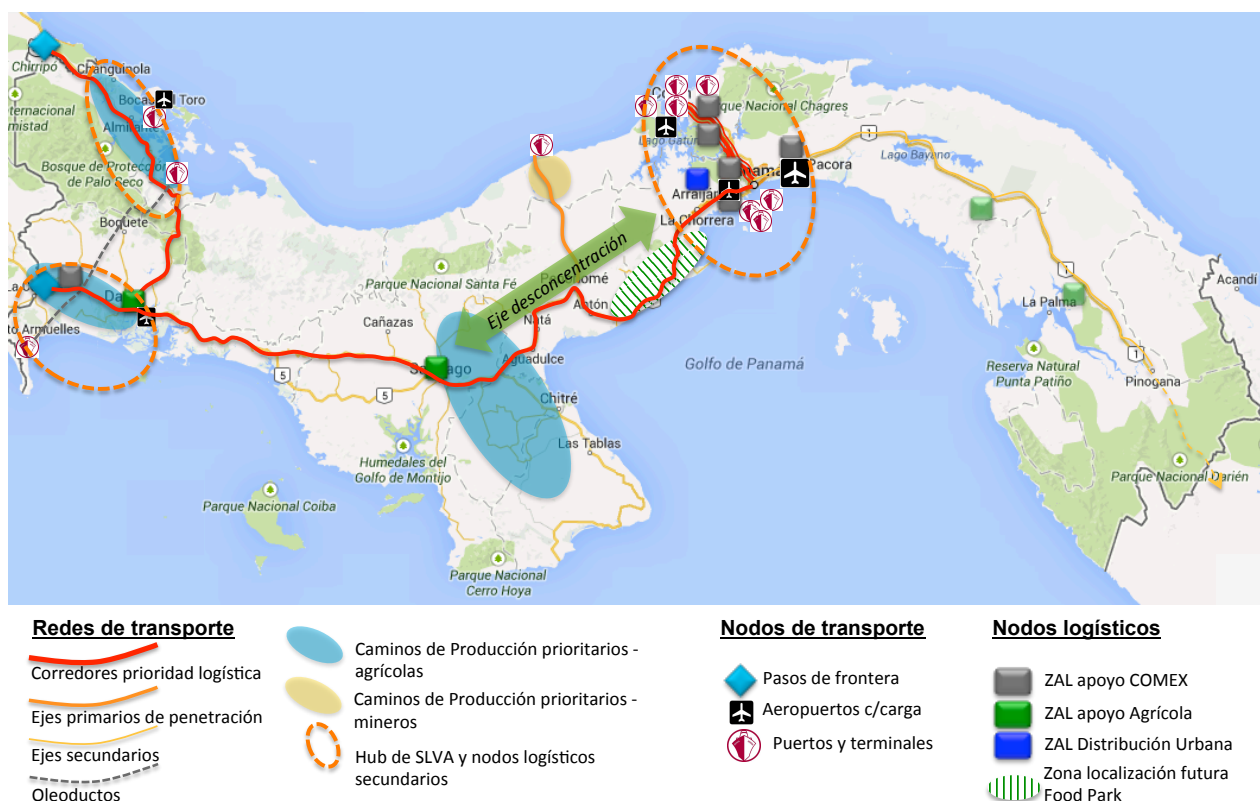
Fuente: Elaboración Propia con base en discusiones de las Mesas de Trabajo del CLN

7. PLAN DE ACCIÓN

7.1. El Sistema de Logística de Cargas de Panamá

El sistema de logística de cargas de Panamá se estructura a través de un sistema troncal de infraestructura logística que brinda servicio a todos los subsistemas estratégicos del sistema logístico nacional, en particular corredores viales y ferroviarios, puertos, aeropuertos y pasos de frontera, así como nodos logísticos (zonas o plataformas de actividad logística). Sobre este sistema opera la gama de servicios de valor agregado y auxiliar que sirven a las distintas cadenas logísticas nacionales, y operan sistemas de apoyo a procesos de comercio exterior, pero que sin embargo no están limitados a estos.

Figura 7-1 Sistema Nacional de Logística de Cargas – Panamá



Fuente: Elaboración propia con base en las discusiones y acuerdos con las Mesas de Trabajo del CLN

A nivel del país la imagen deseada contempla un Hub principal y un par de concentraciones o conglomerados de actividades logísticas de menor jerarquía vinculadas al sistema productivo de bienes de Panamá. El Hub de SLVA es evidentemente el Conglomerado del Canal, uno de los subsistemas prioritarios del país y definido como tal en virtud de la complejidad de las actividades que se llevan a cabo en el mismo. El primer conglomerado de menor jerarquía se ubica al Noroeste, en la zona de Bocas del Toro y el cual concentra igualmente nodos de apoyo a la actividad agrícola, la actividad fronteriza y energética, y ha sido definido como tal

por los actores clave del país. El segundo conglomerado se ubica al Suroeste, en el área de influencia del triángulo David-Paso Canoas-Puerto Armuelles; el mismo es una suerte de espejo del nodo Noroeste dado que incluye la actividad fronteriza, la actividad logística de apoyo la misma y a la actividad agrícola del entorno de David, y la actividad portuaria y de hidrocarburos de Puerto Armuelles.

Adicionalmente, la imagen deseada prevé una desconcentración/mezcla de las actividades logísticas en el eje ubicado al Oeste del área interoceánica, entre esta y Santiago, centro de servicios a la producción agrícola de la Península de Azuero. A lo largo de este eje se ubicaría potencialmente el Food Park, o centro de servicios logísticos previsto en el proyecto en el Hub de perecederos descrito previamente en este informe.

En infraestructura vial y redes terrestres, el sistema está integrado por tres corredores de prioridad logística, ejes troncales del movimiento de mercancías actual y futuro, con componentes que integran funcionalmente los servicios que operan sobre dichos ejes y sistemas de apoyo a los procesos de comercio exterior. Los corredores de prioridad logística están constituidos por:

- El Corredor Pacífico, entre Paso Canoas y Balboa.
- La prolongación del Corredor Atlántico, entre el paso de frontera de Guabito y la interconexión con el Corredor Pacífico, en la que destaca la conexión David-Almirante.
- El corredor entre Balboa y Colón, eje paralelo al Canal de Panamá, y que integra la carretera transístmica y el Ferrocarril Panamá – Colón – la sección actual y sus eventuales futuras extensiones en la margen occidental del Canal, las ramificaciones a los desarrollos portuarios, aeroportuarios y logísticos de mayor relevancia del sistema.

Conceptualmente los **corredores de prioridad logística** no son sólo ejes viales; son corredores que integran los principales nodos logísticos del país brindando servicio a la carga y asegurando la trazabilidad de la mercancía y de los vehículos con fines de apoyar el monitoreo aduanero de la mercancía en tránsito (corredores fiscales), la organización logística, la seguridad de las mercancías, entre otros. En términos de diseño vial estos corredores cuentan con estándares viales adaptados a los movimientos de carga (especificaciones adaptadas a peso y dimensiones de vehículos de gran tamaño, área de descanso y estacionamiento, truck centers, estaciones de pesaje, control de velocidad), con un nivel de dotación y sofisticación adecuado a los volúmenes y tipo de carga usuaria de los mismos. Dada la complejidad de acciones a implementar y la multiplicidad de agencias involucradas no sólo al nivel nacional sino regional – en particular los Corredores Atlántico y Pacífico –, se amerita implementar una gerencia de los corredores a nivel regional que coordine no sólo la implementación de los distintos componentes del proyecto sino que monitoree su desempeño operacional en lo que respecta a los estándares esperados de servicios a los vehículos y a la carga (demoras, seguridad vial y de la carga, disponibilidad de servicios, costos, etc.), y que tenga su correspondencia en una gerencia nacional que sea responsable de coordinar la implementación de las acciones locales que corresponden a estos corredores.

Otros ejes secundarios forman parte de la red vial del SLN, a saber:

- El eje Norte sur que sirve a los desarrollos mineros de Cobre Panamá, entre la ciudad de Penonomé – en el Corredor Pacífico – y hacia el Norte hasta 17 Km al norte Coclesito.
- La prolongación del Corredor Pacífico, es decir, la sección de la carretera Panamericana entre Balboa y Yaviza en Darién (frontera con Colombia), en el supuesto que haya integración física a través de dicha frontera, pero en caso contrario la consolidación del eje – aunque con características funcionales menos sofisticadas que la sección Paso Canoas – Balboa – permitiría servir los desarrollos agrícolas y productivos del oeste del país.

Adicionalmente, la infraestructura vial del SLN contempla la red terciaria prioritaria que sirve a las principales zonas productivas del país. Las prioridades han sido establecidas en las zonas de David, la amplia zona productiva al entre Santiago y hacia el Sur en la península de Azuero, y en la zona productiva agropecuaria, turística y de futuros desarrollos energéticos de Bocas del Toro, y los desarrollos mineros de Cobre Panamá en Colón.

En términos de nodos principales, estos están integrados por los nodos de transporte y logística que registran un mayor movimiento de mercancías a nivel nacional sino los que sirven a los subsistemas logísticos prioritarios:

- Los pasos de frontera: Paso Canoas y Paso Guabito, ambos en la frontera con Costa Rica. No se ha incluido el paso de frontera en los alrededores de Yaviza en la frontera con Colombia por considerar que a la fecha de elaboración del presente plan dicho proyecto excedía el plazo del plan.
- Los puertos del conglomerado del canal en Balboa y Colón, los puertos de la provincia de Bocas del Toro y de Chiriquí Grande.
- El aeropuerto de Tocumen, el aeropuerto de Howard y el aeropuerto de Colón, todos ubicados en el conglomerado del Canal – subsistema Hub de SLVA –, el aeropuerto de David y el aeropuerto de Bocas del Toro (carga agrícola).
- Las zonas de actividad logística:
 - De apoyo al movimiento auxiliar portuario y aeroportuario en el conglomerado del Canal
 - Las zonas de SLVA en el conglomerado del Canal, incluyendo la ZLC
 - El Food Park y las instalaciones previstas en el proyecto de Hub de Perecederos
 - Las zonas de SLVA de apoyo agrícola en David, Santiago (Azuero), y a futuro en localidades al este de Panamá, en particular en los alrededores de Piriati (provincia de Chepo) y Santa Fe.

Sobre esta imagen deseada del SLN los actores clave del país identificaron y priorizaron las acciones que desde su perspectiva contribuyen de forma más significativa a satisfacer los objetivos del PNLog. Las mismas se describen en el aparte a continuación.

7.2. Acciones del PNLog

El cuadro a continuación sintetiza las acciones principales del PNLog de Panamá, que recoge las prioridades definidas por las mesas de trabajo, y posteriormente se describen las mismas de forma general. En el Anexo de este informe se encuentra la descripción detallada de dichos proyectos.

Cuadro 7-1 Acciones PNLog Panamá

Subsistema/Acción	Prioridad	Componente	Entidad Resp./Promot.	Duración (meses)	
				Preinversión	Inversión
Hub de SLVA del Conglomerado del Canal					
Plan Maestro y estudios complementarios					
Estudio de Demanda de SLVA	ALTA	SRV	Secretaría Logística	12	n.a.
Plan maestro infraestructura Franja Interoceánica	ALTA	INF	Secretaría Logística	18	n.a.
Inventario de Tierras con potencial marítimo y logístico	ALTA	INF	AMP/Secretaría Log./UBR	12	n.a.
Plan estratégico de Promoción Hub SLVA	MEDIA	ORG	Secretaría Logística	6	24
Estrategia de Desarrollo Aeroportuario	ALTA	INF	MICI	6	n.a.
Mejoras de vialidad y garita central ZLC	ALTA	INF	ZLC	6	24
Acciones derivadas del Plan Maestro					
Zonas de actividad logística					
ZAL Balboa	ALTA	INF	Secretaría Logística	9	42
ZAL Colón	ALTA	INF	Secretaría Logística	9	40
ZAL Distribución Urbana Balboa	MEDIA	INF	Sec.Log/Provincia Panamá	9	36
Vialidad y transporte					
Corredor Prioridad Logística Balboa Colón	ALTA	INF	MOP	0	24
Vialidad Zona Interoceánica	ALTA	INF	MOP	18	60
Modernización FFCC (Estudios)	MEDIA	INF	Secretaría Logística	18	n.a.
Factibilidad de desarrollo Ferrovial E-O	MEDIA	INF	MOP	18	36
Otras inversiones viales ya identificadas					
Inversiones viales derivadas de Fase 2 Panamá-Pacífico	ALTA	INF	MOP	0	40
Cuarto Puente sobre el Canal	MEDIA	INF	MOP	0	40
Puerto Corozal	ALTA	INF	ACP (concesión)	24	36
Inversiones viales acceso Puertos Margarita y Remolano	MEDIA	INF	MOP	12	24
Truck Center Colon	ALTA	INF	CANATRACA	6	18
Accesos Viales Centro Carga Aérea Tocumen	MEDIA	INF	Tocumen	12	36
Modernización Centro Carga Aérea Tocumen	ALTA	INF	Tocumen	12	36
Redes de Banda Ancha zona Logística Aeroportuaria	ALTA	INF	Tocumen	6	24
Sistema Mantenimiento Vial	MEDIA	INF	MOP		
Medidas operacionales					
Operación marítima/portuaria					
Desarrollo de un Emergency Response Team (ERT)	ALTA	PRC	AMP	4	6
Implementación FAL 65	ALTA	PRC	AMP	6	12
Tráfico					
Plan de Gestión de Tráfico de Carga Panamá	ALTA	INF	ATTT/Municipio Panamá	8	12
Plan de Gestión de Tráfico de Carga Balboa	ALTA	INF	ATTT/Municipio Balboa	8	12
Sistema Comunitario Carga - Fase 1	ALTA	PRC	Cámara Marítima/ANA	6	36
Acciones complementarias al PNLog					
Plan ciudad/puerto Colón	MEDIA	PLN	Sec.Long/Municipio Colón	14	n.a.
Plan de Manejo Integrado Zonas Costeras	MEDIA	PLN	AMP	12	36
Plan de Desarrollo Urbano Panamá	MEDIA	PLN	Municipio Panamá	12	n.a.
Plan de Desarrollo Urbano Colón	MEDIA	PLN	Municipio Colón	12	n.a.
Plan de Ordenamiento del Territorio	ALTA	PLN	Por definir	12	n.a.
Plan Nacional de Transporte	ALTA	PLN	MOP	12	n.a.
Apoyo Comercio Regional Carretero					
Infraestructura en Frontera					
Paso de Frontera Paso Canoas (incluye expropiación)	ALTA	INF/PRC	M.Presidencia	12	42
Scanner en Frontera	ALTA	INF/PRC	ANA	n.a.	6
ZAL Paso Canoas	MEDIA	INF/SRV	Secretaría Logística	12	36
Infraestructura Vial					
Proyecto Corredor de prioridad logística Corredor Pacifico	ALTA	INF	MOP	12	24
Desarrollo Truck centers Corredor Pacifico	ALTA	INF	CANATRACA	4	12
Corredor Prioridad logística Atlántico (Chiriquí a Paso Guabito)	BAJA	INF	MOP	6	8
Apoyo a servicios y procesos					
Segunda Etapa TIM	MEDIA	PRC	ANA	12	12
Programa modernización flota transporte automotor de carga	MEDIA	SRV	ATTT	12	36
Bolsa de Carga Regional	MEDIA	SRV	CANATRACA	6	12
Diseño de procedimientos de control yuxtapuesto y armonización procedimientos	ALTA	PRC	ANA	6	3
Homologación de Horarios con Costa Rica	ALTA	PRC	ANA	6	n.a.
Modelo intercambio de información con Aduanas vecinas	ALTA	PRC	ANA	6	n.a.
Integración sistemas TIM al SCC-VUCE-SIGA	MEDIA	PRC	AIG	12	24
Mesa de Negociación Transportistas Regionales	ALTA	SRV	Secretaría Logística	12	n.a.
Acuerdos de Reconocimiento Mutuo PN-CR e implem. OEA	ALTA	LEG	ANA	8	n.a.

Subsistema/Acción	Prioridad	Componente	Entidad Resp./Promot.	Duración (meses)	
				Preinversión	Inversión
Apoyo al Sector Agrícola, turismo y minería					
Patrones logísticos del sector					
Estudio de cadenas agrícolas de Exportación	ALTA	SRV	Sec.Log/MIDA	8	n.a.
Plan Estratégico de Desarrollo de Exportaciones Agrícolas	ALTA	PLN	MIDA	12	n.a.
Sistema de apoyo a exportador agrícola (TLC, Logística, capacitación, portal Web)	MEDIA	SRV	MICI	12	n.a.
Infraestructura logística					
Desarrollo de Puerto Armuelles y Zona Franca	BAJA	INF	Sec.Log/AMP	12	36
Red secundaria servicio a zonas mineras	ALTA	INF	MOP	18	48
Mejoras Corredor Pacífico Zona Darién (complementar programa existente)	BAJA	INF	MICI	36	n.a.
Mejoras viales caminos de producción	ALTA	INF	MOP	12	48
Agrocentros logísticos					
PAL David	ALTA	INF	Secretaría Logística	8	36
PAL Azuero	MEDIA	INF	Secretaría Logística	8	36
PAL Chepo	BAJA	INF	Secretaría Logística	8	24
PAL Santa Fe	BAJA	INF	Secretaría Logística	8	24
Modelo Centros de Acopio	MEDIA	INF	MIDA	6	12
Apoyo a Servicios					
Incentivos para SLVA y transporte refrigerado apoyo agrícola	ALTA	SRV	Secretaría Logística	8	36
Acciones comunes a varios subsistemas y transversales					
Organizacionales					
Secretaría de Logística de Panamá	ALTA	ORG	Secretaría Logística	8	24
Diseño de la cuenta satélite del Conglomerado Logístico	MEDIA	ORG	INEC/Secretaría Logístia	8	n.a.
Soporte legal intercambio de información	MEDIA	ORG	Secretaría Logística	6	n.a.
Diseño Instancia Monitoreo de Logística de Panamá	MEDIA	ORG	Secretaría Logística	6	24
Procesos COMEX					
Auditoría y Mejoras SIGA y VUCE (incluye sitio de contingencia en Howard)	ALTA	PRC	ANA/MICI	8	12
Plan Estratégico Informatización integral SLN	MEDIA	PRC	Secretaría Logística	12	n.a.
Armonización procedimientos COMEX en Mesoamérica (Costa Rica)	MEDIA	PRC	ANA	12	n.a.
Homologación de Horarios con Costa Rica	ALTA	PRC	ANA	6	n.a.
Sistema de Gestión Aduanera V2	MEDIA	PRC	ANA	18	36
Manual procedimientos Aduana	ALTA	PRC	ANA	12	n.a.
Implementación Ley de Servicio Aduanero	ALTA	PRC	ANA	12	36
Ajustes normativos para implementación de la firma electrónica	ALTA	PRC	AIG	6	n.a.
Programa piloto inspecciones a posteriori	MEDIA	PRC	ANA	0	36
Sistema de Geoposicionamiento Satelital	MEDIA	PRC	ANA	6	18
Laboratorio AUPSA	ALTA	INF/PRC	AUPSA	6	12
Equipamiento de agencias en nodos COMEX	ALTA	PRC	Todas	4	6
Reposicionamiento Escáneres en Nodos COMEX	ALTA	PRC	ANA	6	24
Servicios					
Desarrollo de TIC en el sector Logístico en Panamá e incentivos	MEDIA	PRC	MICI	0	24
Legal y Financiero					
Reforma constitucional EMN por Estrategia Logística Nacional	ALTA	LEG	Secretaría Logística	12	n.a.
Ley Marco Sistema Logístico Nacional (incluyendo régimen laboral portuario)	ALTA	RRHH	Secretaría Logística	8	n.a.
Adopción CAUCA y RECAUCA	ALTA	PRC	ANA	n.a.	24
Modernización de Ley de Aduanas e implementación	MEDIA	LEG/PRC	ANA	6	n.a.
Reglamentos Ley Aduanas (Personal, Horarios, OEA, otros)	ALTA	LEG	ANA	4	n.a.
Reforma contratos-ley suscritos con operadores portuarios y FFCC	ALTA	LEG	AMP	24	n.a.
Ley Marco de Financiamiento público/privado	ALTA	LEG	MICI/MEF	8	n.a.
Estudio de modalidades de financiamiento del PNLog	ALTA	FIN	Secretaría Logística	8	n.a.
Reglamento Ley de Puertos	MEDIA	LEG	AMP	6	n.a.
Diseño instrumento Legal Prevención Paros Laborales	ALTA	LEG	Secretaría Logística	12	n.a.
RRHH					
Acciones derivadas de la Estrategia de Formación RRHH					
Plan piloto formación RRHH	ALTA	RRHH	Secretaría Logística	8	60
Sistema de capacitación e Inserción laboral	ALTA	RRHH	Secretaría Logística	12	60
Diseño Modelo de Desarrollo Bachilleratos Técnicos	ALTA	RRHH	Secretaría Logística	12	60
Plan Nacional de Capacitación	ALTA	RRHH	Secretaría Logística	6	36
Estudio de necesidades de migración selectiva RRHH	MEDIA	RRHH	Secretaría Logística	8	n.a.
Programa de capacitación continua al personal control COMEX	ALTA	RRHH	ANA	6	24
Programa Capacitación OEA (Sector Privado)	MEDIA	PRC	ANA	6	24
TOTAL PREINVERSIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA					

SIGLAS: INF: Infraestructura SRV: Servicios PRC: Procesos RRHH: Recursos Humanos ORG: Organizacional
 LEG: Legal PLN: Planificación FIN: Financiamiento

Fuente: Elaboración propia con base en las discusiones y acuerdos con las Mesas de Trabajo del CLN

a. Acciones sobre los componentes básicos del SLN

Las acciones del PNLog en Panamá indicadas en el cuadro anterior, han sido clasificadas por subsistemas, destacando en cada caso el componente al que pertenece – básico, es decir, infraestructura, servicios, procesos, o complementario, es decir, organizacional, financiero, legal, RRHH –. Seguidamente se describen las acciones en los principales subsistemas y las acciones transversales que benefician a la totalidad del SLN.

Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

- La acción principal que responde a la intención de organizar y responder a la visión del subsistema consiste en la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura de la franja interoceánica. Este plan contempla inicialmente la elaboración de un estudio de demanda que permita cuantificar la demanda real de los segmentos identificados como prioritarios por las mesas de trabajo. Una vez realizado este plan, el plan maestro de infraestructura propiamente dicho permitirá modelar la demanda del sistema de transporte y logística, identificar el uso potencial y los requerimientos de espacio en el sistema de transporte y los nodos logísticos especializados a mediano y largo plazo, y estime los requerimientos de servicios públicos. Complementariamente se contempla la realización de un inventario de tierras con potencial marítimo y logístico que serviría de insumo – incluyendo una revisión del plan de usos del suelo que sirve de base a la UABR para su gestión –, y posterior a la realización del plan y a la definición de los proyectos prioritarios, un plan estratégico de promoción del Hub de SLVA.
- Se han integrado al plan de acción algunos proyectos potencialmente derivados del Plan Maestro de Infraestructura, en particular proyectos de vialidad y zonas de actividad logística (ZAL) en Balboa y Colón así como la ZAL de distribución urbana de Balboa. Los proyectos viales contemplan el Corredor de Prioridad Logística Balboa-Colón – en particular el equipamiento y componentes de gestión –, y la modernización del FFCC existente, así como los estudios de factibilidad de una extensión E-O en Balboa. Una vez el Plan Maestro de Infraestructura esté finalizado habrá que actualizar las acciones del PNLog para incluir los proyectos que deriven del mismo.
- El plan integral de la estrategia de Desarrollo Aeroportuario en elaboración y que está siendo financiada por BM, acción que complementaría el Plan Maestro de Infraestructura de la franja interoceánica.
- Las inversiones ya identificadas y en espera de financiamiento y que son fundamentales para el logro de un sistema integrado, han sido igualmente incluidas. Destacan las inversiones de la Fase 2 de la AEEPP, el cuarto puente sobre el Canal, el puerto de Corozal promovido por la ACP, los ejes viajes de acceso a los puertos de Margarita y Largo Remo, las mejoras en vialidad interna, garita y el truck center de Colón, e inversiones en mantenimiento vial de ejes existentes. En el sistema aeroportuario se ha incluido el centro de carga aérea de Tocumen, la vialidad de acceso, y las redes de banda ancha para la zona logística aeroportuaria.

- Se han incluido medidas operacionales de apoyo a la implementación del convenio FAL 65. En gestión del tráfico urbano de carga se han incluido los planes de gestión de tráfico de carga en Colón y Panamá. Igualmente se contempla el Sistema Comunitario de Carga para optimizar la logística del SLN de Panamá, iniciando por el Hub de SLVA.
- Finalmente, se ha incluido acciones complementarias que constituyen buenas prácticas en materia de planificación del territorio. Destacan en particular el plan de manejo integrado de Zonas Costeras, los planes de desarrollo urbano de Panamá y Colón, el plan nacional de transporte, el plan ciudad/puerto de Colón y el Plan de Ordenamiento del Territorio.

Apoyo al comercio regional por carretera

- El primer conjunto de acciones se refiere a la infraestructura y equipamiento fronterizos en Canoas, específicamente el paso de frontera, la ZAL fronteriza y los escáneres.
- La infraestructura vial contempla el corredor de prioridad logística Corredor Pacífico, las inversiones en truck centers complementarios, y el corredor de prioridad logística Atlántico –sección Chiriquí a Paso Guabito. Igualmente se ha incluido un programa de modernización de la flota de transporte automotor de carga.
- En materia de apoyo a procesos de comercio exterior, las acciones contemplan la implementación de la segunda fase del TIM, la bolsa de carga regional - acción indispensable para promover un mercado virtual de servicios, promover la triangulación de la carga y optimizar el uso de la infraestructura.
- Se contempla igualmente un conjunto de acciones dirigidas a promover la coordinación interinstitucional y bilateral, tales como el diseño de procedimientos de control yuxtapuesto con Costa Rica, el diseño de un modelo de intercambio de información con aduanas vecinas (Costa Rica y destinos regionales de la carga en tránsito), la integración informática de todos los sistemas con miras a lograr la total trazabilidad de la carga, y la discusión bilateral con Costa Rica sobre reconocimiento mutuo y libre tránsito en ambos países, incluyendo una mesa de negociación de los transportistas regionales. Las acciones de coordinación bilateral deben conducir progresivamente a una reingeniería de procesos de comercio exterior bajo una perspectiva de controles binacionales integrados con los dos países vecinos, comenzando por la necesidad de homologar los horarios con Costa Rica. Igualmente estas acciones de coordinación aplican entre las diversas instituciones de gobierno que operan en las diversas fronteras (incluyendo marítimas y aéreas).

Apoyo al Sector agrícola y otros

- Las acciones iniciales contemplan estudios dirigidos a conocer los patrones logísticos del sector, en particular de las cadenas exportadoras, a fin de poder definir con precisión acciones dirigidas a promover el desempeño y la madurez de las mismas. Se contempla como acción a ser llevada a cabo por el MIDA el Plan Estratégico para desarrollo de exportaciones agrícolas, que explore los segmentos agrícolas en que

Panamá tiene elevado potencial; esta acción no es en sí misma una acción directa del PNLog pero es requerida como base para diseñar soluciones pertinentes para el subsistema en la medida que la logística debe apoyar la competitividad del sector. Finalmente se contempla el desarrollo de un sistema de apoyo al exportador agrícola que contemple formación, simulación de esquemas logísticos más conveniente, fortalecimiento del sector en general y un portal para el exportador.

- En materia de infraestructura, se contempla el desarrollo de redes terciarias y secundarias prioritarias (o caminos de producción de apoyo al sector agrícola, minero y energético), las mejoras al Corredor Pacífico en la zona Este de Panamá (Panamá – Darién). Igualmente se han incluido las mejoras de Puerto Armuelles y la Zona Franca para adecuarlo a las necesidades del sector productivo.
- En infraestructura logística el PNLog contempla el desarrollo de agrocentros de escala variable – sujetos a estudios de localización y factibilidad – en David, Azuero, Chepo y Santa Fe, así como el diseño de un modelo estándar de centros de acopio.
- En servicios, el PNLog contempla para el subsistema incentivos para el desarrollo de SLVA y transporte refrigerado de apoyo al sector agrícola.

Acciones sobre componentes básicos comunes a todos los subsistemas

Servicios

- El desarrollo de las TIC en el sector logístico y los incentivos para el desarrollo del mismo, es una acción que debe favorecer la informatización total del sistema, en este caso de los actores privados.

Procesos Comex

- Las acciones prioritarias contemplan las mejoras al SIGA, el desarrollo integral del VUCE, y el desarrollo de un sitio de contingencia en Howard sobre el cual se instalaría posteriormente un nuevo sistema de gestión aduanera una vez que el SIGA alcance la obsolescencia tecnológica.
- Se contempla la implementación de la Ley de Servicio Aduanero, aprobada pero pendiente de puesta en marcha.
- Se contemplan mejoras en los procedimientos aduaneros, la armonización de procedimientos COMEX con Centroamérica y la homologación de horarios con Costa Rica. Igualmente se ha incluido un programa piloto para implementar inspecciones a posteriori.
- La informatización total del sistema – Panamá sin Papel – será lograda mediante los ajustes normativos requeridos para la adopción integral de la firma electrónica y la adopción de un sistema de geoposicionamiento satelital que permita la trazabilidad completa de la mercancía.
- Destacan las acciones necesarias para el equipamiento informático de todas las agencias en todos los nodos COMEX, la relocalización de escáneres distantes de la frontera y el laboratorio de AUPSA

b. Acciones complementarias comunes a varios subsistemas

Organizacionales

- La creación de la Secretaría de Logística es la acción de más relevancia para la ejecución del plan y la organización del sector. Esta acción, cuyo estudio de factibilidad está por iniciar con financiamiento del BID, contempla la implementación de la secretaría y todos sus componentes, incluyendo asistencia técnica permanente en los primeros años de ejecución del PNLog
- La Secretaría está complementada con la instancia de monitoreo que debe integrar información proveniente de distintas fuentes y elaborar análisis al respecto. El plan contempla el diseño de la misma y el financiamiento de los dos primeros años de operación.
- Complementariamente, el diseño de la cuenta satélite del Conglomerado Logístico, es una acción importante para disponer de información que permita monitorear el plan. Esta acción estaría complementada por el diseño de un instrumento legal que haga mandatorio el intercambio de información con la Aduana y con la instancia de monitoreo del sistema.

Legal y financiero

- La acción de más alto nivel del PNLog consiste en aprovechar la constituyente para introducir el cambio de la mención de la *Estrategia Marítima Nacional* por la de *Estrategia Logística Nacional*, en reconocimiento del cambio de enfoque que ha sufrido el sector en los últimos años y el deseo de Panamá de posicionarse en el segmento de SLVA además del marítimo.
- Una de las principales acciones acordadas es definir un marco legal que permita mantener las prioridades establecidas en el Plan y consolide la definición del sistema logístico hecha durante su formulación. Esta ley debe ser una ley marco que incluya la definición del sistema, establezca las modalidades de decisión y financiamiento, consolide la institucionalidad del sector y apoye en general su desarrollo. La ley debe plantear una estrategia de transición para proyectos logísticos y de transporte gestionados independientemente por otras instituciones del Estado.
- Panamá ha suscrito el Convenio con el SIECA en el que se compromete a adoptar el CAUCA y el RECAUCA en los próximos meses. Esta acción conlleva cambios en la ANA que se traducen en acciones diversas de fortalecimiento institucional – capacitación, ajuste de procedimientos, sistemas, equipamiento –, y el desarrollo de reglamentos de la ley.; en tal sentido, el plan contempla recursos para apoyar en la implementación de dichos acuerdos. Por otra parte, se prevé a mediano plazo una modernización de la ley de aduanas para reflejar los últimos cambios en el sector.
- La revisión y eventual reforma de los contratos-ley con los operadores de puertos y ferrocarril concesionados es una acción de elevada prioridad en pro del logro de un

mejor desempeño del SLN. Estas reformas deben estar en línea con el marco regulatorio que se defina en el contexto de la ley de PPP

- La ley marco de financiamiento público/privado debe explorar en su sentido más amplio las PPP, a la vez que define las reglas para el acceso al mercado de valores de proyectos PPP.
- Una acción de elevada importancia es el diseño de mecanismos innovadores de financiamiento de las inversiones públicas, habida cuenta las restricciones presupuestarias con que cuenta el país en los próximos años.
- Finalmente, se ha integrado al plan el Reglamento de la Ley de Puertos y el diseño de un instrumento legal que prevenga los paros laborales de forma absoluta.

RRHH

- El plan contempla las acciones derivadas del estudio de necesidades de RRHH en logística que han sido reagrupadas según su complementariedad. Este estudio recomienda: el diseño y ejecución de un plan piloto de formación de RRHH - para cubrir las necesidades más urgentes identificadas a corto plazo por el estudio financiado por el BID, es decir, Asistente/coordinador de Tráfico/Aduanas, Operador de montacargas/operario de logística/ayudante almacén, Empacador/Consolidador, Coordinador de ruta/transporte, Asistente de Contabilidad logística –, el diseño de un sistema de capacitación e inserción laboral, el diseño de bachilleratos técnicos, el plan nacional de capacitación sectorial, y un estudio de necesidades de migración selectiva de RRHH para el sector
- El programa de capacitación continua al personal responsable del control de las operaciones de comercio exterior.
- El programa de capacitación OEA para el sector privado

7.3. Cronograma de ejecución

Durante el proceso de elaboración del PNLog y los talleres de planificación estratégica que permitieron recoger la percepción de los participantes sobre áreas de acción, se llevaron a cabo ejercicios que permitieron afinar la opinión colectiva sobre las prioridades y los plazos en que las acciones principales debían ser implementadas.

Esta información fue afinada posteriormente por el grupo de asistencia técnica y permitió formular el cronograma de ejecución integral del PNLog, el cual recoge el encadenamiento necesario para asegurar coherencia y consistencia de las distintas acciones. En el proceso de su elaboración ha habido los ajustes necesarios en la medida en que acciones consideradas como de alta prioridad no necesariamente son factibles de implementarlas en el corto plazo en virtud de los plazos requeridos para madurar el proyecto o porque están condicionadas a el cumplimiento de algunos prerequisites.

Los párrafos a continuación describen el resultado de dicha programación. El gráfico al final del presente aparte muestra el cronograma de ejecución al que se hace referencia.

Tal como se puede apreciar las acciones inmediatas señaladas en el plan contemplan:

- *Infraestructura.* Se contemplan los proyectos ya programados por haber sido definidos como prioridad en otros planes e inversiones requeridas para comenzar a consolidar el sistema logístico.

En particular destacan: a) el Plan Maestro de Infraestructura de la zona interoceánica y su estudio de demanda; b) el inventario de tierras con potencial marítimo y logístico; c) la estrategia de desarrollo aeroportuario y acciones prioritarias derivadas; d) ZAL en Balboa y Colón; e) el corredor de prioridad logística Balboa-Colón y la vialidad de la zona interoceánica; f) las inversiones de la Fase 2 de AEEPP; g) el puerto de Corozal; h) el truck center de Colón; i) la modernización del centro de carga aérea de Tocumen y las redes de banda ancha de la zona de influencia; j) los planes de gestión de tráfico de carga de Panamá y Colón; k) el paso de fronteras de Canoas; l) el CPL Pacífico; m) el agrocentro de David.

- *Servicios y procesos.* Se contemplan acciones prioritarias para los modos carretero y servicios logísticos. Las acciones dirigidas al componente de apoyo a procesos de comercio exterior buscan resolver las ineficiencias y sentar las bases para una mayor sofisticación de las soluciones adoptadas.

De forma específica: a) la modernización del SIGA e implementación del VUCE; b) La bolsa de carga regional y el diseño de incentivos para SLVA; c) el diseño de modalidades de control yuxtapuesto, a la vez que el modelo de coordinación interinstitucional en nodos COMEX; d) el estudio de cadenas logísticas agrícolas de exportación; e) la homologación de horarios y procedimientos con Costa Rica y con países de la Región; f)

- *Elementos complementarios del sistema.* Destacan acciones en todas las áreas, a saber, organizacional, legal, financiera y RRHH.

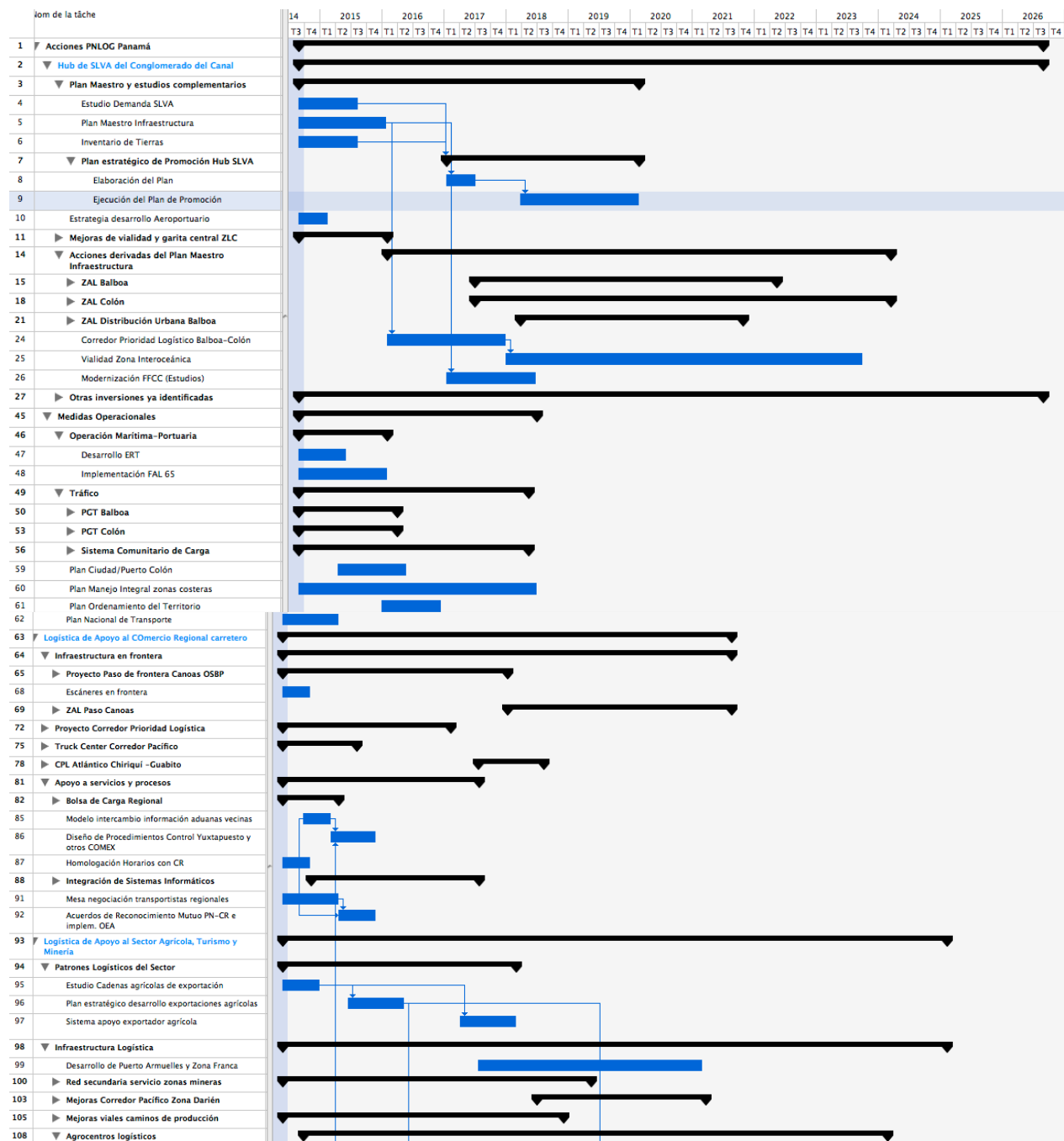
Como primera prioridad en materia *institucional* se ha establecido: a) la necesidad de iniciar los estudios y poner en marcha la Secretaría de Logística, responsable de la gestión del plan y del SLN en general; c) asistencia técnica a esta institucionalidad para asegurar la eficiencia en la fase inicial de sus actividades.

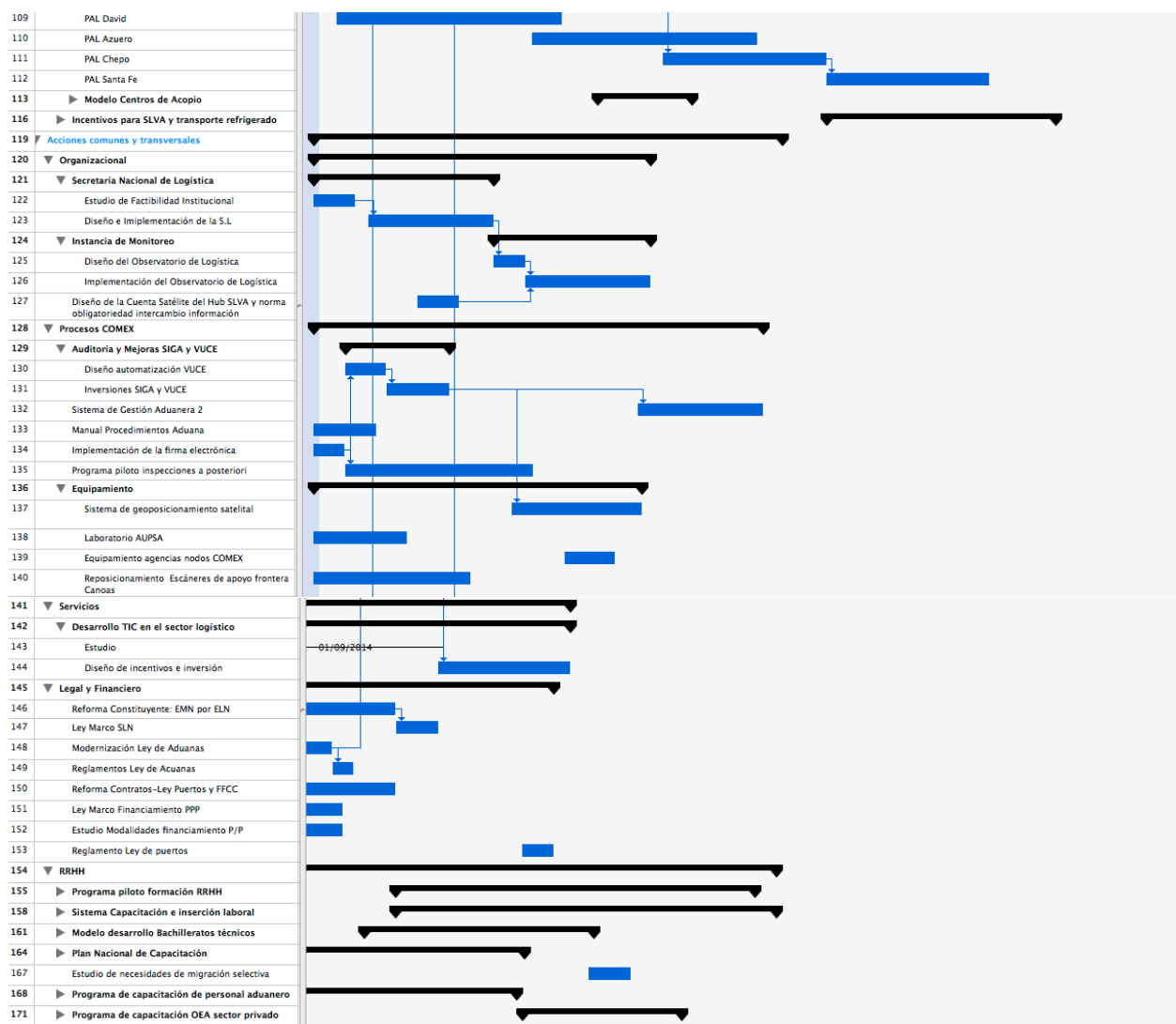
En materia legal, destacan: a) el inicio de anteproyectos de una ley marco del sistema logística nacional; b) el desarrollo de una ley marco de financiamiento público/privado; c) la reforma de la ley de aduanas y sus actividades encadenadas; d) el estudio de

mecanismos innovadores de financiamiento de inversiones públicas; y e) la reforma de los contratos-ley con operadores portuarios de puertos en concesión.

En lo referente a RRHH, la prioridades son: a) el plan piloto de formación, el cual intenta cubrir las necesidades más urgentes identificadas en el estudio financiado por el BID; b) el diseño e inicio de la ejecución de un sistema integral de capacitación e inserción laboral; c) el diseño de un modelo de bachilleratos técnicos e inicio de un caso piloto; d) la elaboración del plan nacional de capacitación; y e) el diseño e implementación de un programa de capacitación continua del personal responsable del control de operaciones de comercio exterior.

Figura 7-2 Cronograma general de ejecución del PNLog





Fuente : Elaboración propia

El cronograma detallado se encuentra en el Anexo de este documento.

7.4. Costos y financiamiento

Tal como se ha señalado anteriormente, el PNLog es un instrumento transversal que sintetiza las acciones que llevan a cabo otros sectores y que tienen incidencia en el sistema de logística de cargas, a la vez que contribuye a identificar acciones específicas – infraestructura especializada, incentivos a servicios, etc. – que no han sido identificados en dichos instrumentos.

En consecuencia, los costos totales de inversión del plan presentan evidentemente solapes con otros planes sectoriales. De la lista de acciones presentadas en el aparte anterior algunas de las acciones de corto plazo ya cuentan con financiamiento – vialidad, sistemas aduaneros y de facilitación, entre otros –. Por otra parte, existen acciones de largo plazo que si bien no cuentan

con financiamiento en el corto plazo, por su tipología (ej. Obras viales) ya están implícitas en el presupuesto sectorial correspondiente (MOP). Finalmente hay algunas acciones recomendadas que son buenas prácticas (ej. Plan de Desarrollo Urbano de Panamá y Colón, Estudio de Potencialidades de Desarrollo del Sector Agrícola Exportador, etc.) y que deben ser asumidos por los organismos competentes aun cuando durante la ejecución del PNLog se debe asegurar la integración y coherencia entre dichos instrumentos y el resto del plan.

Tomando en cuenta lo anterior en el presente aparte se han extraído los proyectos y acciones que no cuentan con financiamiento a la fecha y que son relativamente innovadores y específicos de la logística de cargas. El cuadro con el total estimado de necesidades de financiamiento para la totalidad de los proyectos y acciones se encuentra en el Anexo del presente documento.

En particular cabe destacar lo siguiente:

- El monto total de inversión prevista en elementos que no cuenta con financiamiento asciende aproximadamente a 973,5 millones de USD, inversión que corresponde a un plazo aproximado de 10-12 años.
- De este total, el 86% aproximadamente (836 MM de USD) está representado por la inversión del sector privada en proyectos de inversión mixta a través de mecanismos de participación público/privada. El grueso de la inversión corresponde a proyectos de zonas o plataformas de actividad logística, sistemas de apoyo a la coordinación logística y a procesos de comercio exterior en los cuales la gestión privada es práctica habitual del sector.
- De la inversión netamente pública el 3% aproximadamente (24,8 MMUSD) está representado por actividades de preinversión y el 12% por inversión directa (112,7 MM USD). Este monto toma en cuenta de forma muy aproximativa los aportes eventuales que el sector público eventualmente tiene que hacer en un proyecto de PPP indicados en el párrafo anterior, tal como el aporte de terrenos o las inversiones en servicios públicos. Este monto debe ser determinado con precisión caso por caso.

Cuadro 7-2 Costos de inversión de componentes no financiados del PNLog

Subsistema/Acción	Costo			Financiamiento Inversión
	Preinversión	Inversión Pública	Inversión PPP	
Hub de SLVA del Conglomerado del Canal	11 580 000	22 800 000	750 500 000	
Plan Maestro y estudios complementarios				
Estudio de Demanda de SLVA	500 000	-		Por definir
Plan maestro infraestructura Franja Interoceánica	2 500 000	-		Por definir
Inventario de Tierras con potencial marítimo y logístico	800 000	-		Por definir
Plan estratégico de Promoción Hub SLVA	200 000	2 000 000		Por definir
Mejoras de vialidad y garita central ZLC	250 000		1 500 000	Por definir
Acciones derivadas del Plan Maestro				
Zonas de actividad logística				
ZAL Balboa	500 000		200 000 000	S.Privado
ZAL Colón	500 000		200 000 000	S.Privado
ZAL Distribución Urbana Balboa	500 000	10 000 000	30 000 000	S.Privado
Vialidad y transporte				
Corredor Prioridad Logística Balboa Colón	300 000	200 000	19 000 000	Por definir
Vialidad Zona Interoceánica	200 000	2 000 000	8 000 000	Por definir
Modernización FFCC (Estudios)	500 000	-		S. Privado
Factibilidad de desarrollo Ferroviario E-O	800 000	-	200 000 000	S. Privado
Otras inversiones viales ya identificadas				
Truck Center Colon	100 000	100 000	2 000 000	S.Privado
Accesos Viales Centro Carga Aérea Tocumen	2 000 000		20 000 000	S.Privado
Modernización Centro Carga Aérea Tocumen	500 000		40 000 000	S.Privado
Redes de Banda Ancha zona Logística Aeroportuaria	200 000		5 000 000	S.Privado
Medidas operacionales				
Operación marítima/portuaria				
Desarrollo de un Emergency Response Team (ERT)	100 000	500 000		AMP
Implementación FAL 65	100 000	2 000 000		AMP
Tráfico				
Plan de Gestión de Tráfico de Carga Panamá	300 000	2 000 000		ATTT
Plan de Gestión de Tráfico de Carga Balboa	300 000	2 000 000		ATTT
Sistema Comunitario Carga - Fase 1	80 000		15 000 000	S.Privado
Acciones complementarias al PNLog				
Plan ciudad/puerto Colón	350 000	2 000 000	10 000 000	Por definir
Apoyo Comercio Regional Carretero	2 900 000	13 750 000	47 500 000	
Infraestructura en Frontera				
Paso de Frontera Paso Canoas (incluye expropiación)	250 000	2 000 000	13 000 000	Por definir
Scanner en Frontera	-		500 000	Por definir
ZAL Paso Canoas	300 000		10 000 000	S. Privado
Infraestructura Vial				
Proyecto Corredor de prioridad logística Corredor Pacífico	500 000	500 000	10 000 000	Por definir
Desarrollo Truck centers Corredor Pacífico	100 000	500 000	5 000 000	S.Privado
Corredor Prioridad logística Atlántico (Chiriquí a Paso Guabito)	500 000	250 000	5 000 000	Por definir
Apoyo a servicios y procesos				
Programa modernización flota transporte automotor de carga	250 000	10 000 000		Por definir
Bolsa de Carga Regional	250 000		2 500 000	S.Privado
Diseño de procedimientos de control yuxtapuesto	100 000	250 000		Por definir
Modelo intercambio de información con Aduanas vecinas	100 000	250 000		Por definir
Integración sistemas TIM al SCC-VUCE-SIGA	200 000		1 500 000	S.Privado
Mesa de Negociación Transportistas Regionales	200 000	-		Por definir
Acuerdos de Reconocimiento Mutuo PN-CR e implem. OEA	150 000	-		Por definir

Subsistema/Acción	Costo			Financiamiento Inversión
	Preinversión	Inversión Pública	Inversión PPP	
Apoyo Comercio Regional Carretero	2 900 000	13 750 000	47 500 000	
Infraestructura en Frontera				
Paso de Frontera Paso Canoas (incluye expropiación)	250 000	2 000 000	13 000 000	Por definir
Scanner en Frontera	-		500 000	Por definir
ZAL Paso Canoas	300 000		10 000 000	S. Privado
Infraestructura Vial				
Proyecto Corredor de prioridad logística Corredor Pacífico	500 000	500 000	10 000 000	Por definir
Desarrollo Truck centers Corredor Pacífico	100 000	500 000	5 000 000	S.Privado
Corredor Prioridad logística Atlántico (Chiriquí a Paso Guabito)	500 000	250 000	5 000 000	Por definir
Apoyo a servicios y procesos				
Programa modernización flota transporte automotor de carga	250 000	10 000 000		Por definir
Bolsa de Carga Regional	250 000		2 500 000	S.Privado
Diseño de procedimientos de control yuxtapuesto	100 000	250 000		Por definir
Modelo intercambio de información con Aduanas vecinas	100 000	250 000		Por definir
Integración sistemas TIM al SCC-VUCE-SIGA	200 000		1 500 000	S.Privado
Mesa de Negociación Transportistas Regionales	200 000	-		Por definir
Acuerdos de Reconocimiento Mutuo PN-CR e implem. OEA	150 000	-		Por definir
Apoyo al Sector Agrícola, turismo y minería	2 550 000	51 000 000	26 000 000	
Patrones logísticos del sector				
Estudio de cadenas logísticas de Exportación	200 000	-		Por definir
Sistema de apoyo a exportador agrícola (TLC, Logística, capacitación, portal)	200 000	-	2 000 000	S. Privado
Infraestructura logística				
Desarrollo de Puerto Armuelles y Zona Franca	200 000		10 000 000	S. Privado
Mejoras Corredor Pacífico Zona Darién (complementar programa existente)	1 000 000	40 000 000		BID
Agrocentros logísticos				
Localización y factibilidad agrocentro David	150 000		8 000 000	S. Privado
Localización y factibilidad agrocentro Azuero	150 000		6 000 000	S. Privado
Localización y factibilidad de agrocentro logístico Chepo	100 000	1 500 000		Por definir
Localización y factibilidad de agrocentros logísticos Santa Fe	100 000	1 500 000		Por definir
Modelo Centros de Acopio	100 000	5 000 000		Por definir
Apoyo a Servicios				
Incentivos para SLVA y transporte refrigerado apoyo agrícola	350 000	3 000 000		Créditos fiscales
Acciones comunes a varios subsistemas y transversales	7 737 500	25 200 000	12 000 000	
Organizacionales				
Secretaría de Logística de Panamá	250 000	4 000 000		BID
Diseño de la cuenta satélite del Conglomerado Logístico	1 000 000	-		INEC
Diseño Instancia Monitoreo de Logística de Panamá	150 000	1 500 000		Por definir
Procesos COMEX				
Auditoría y Mejoras SIGA y VUCE (incluye sitio de contingencia en Howard)	250 000	4 000 000		ANA
Plan Estratégico Informatización integral SLN	1 000 000	-		Por definir
Armonización procedimientos COMEX en Mesoamérica (Costa Rica)	300 000	-		Por definir
Homologación de Horarios con Costa Rica	100 000	-		Por definir
Ajustes normativos para implementación de la firma electrónica	150 000	-		AIG
Sistema de Geoposicionamiento Satelital	100 000		10 000 000	S. Privado
Programa piloto inspecciones a posteriori	-	200 000		Por definir
Laboratorio AUPSA	100 000	2 000 000		Por definir
Equipamiento de agencias en nodos COMEX	50 000	1 000 000		Por definir
Reposicionamiento Escáneres en Nodos COMEX	1 000 000		2 000 000	S. Privado
Servicios				
Desarrollo de TIC en el sector Logístico en Panamá e incentivos	87 500	3 000 000		Por definir
Legal y Financiero				
Reforma constitucional EMN por Estrategia Logística Nacional	200 000	-		Por definir
Ley Marco Sistema Logístico Nacional (incluyendo régimen laboral portuario)	300 000	-		Por definir
Reforma contratos-ley suscritos con operadores portuarios	200 000	-		Por definir
Ley Marco de Financiamiento público/privado	250 000	-		Por definir
Estudio de modalidades de financiamiento del PNLog	200 000	-		Por definir
Reglamento Ley de Puertos	150 000	-		Por definir
Diseño instrumento Legal Prevención Paros Laborales	500 000	-		Por definir
RRHH				
Acciones derivadas de la Estrategia de Formación RRHH				
Plan piloto formación RRHH	150 000	500 000		Por definir
Sistema de capacitación e Inserción laboral	200 000	500 000		Por definir
Diseño Modelo de Desarrollo Bachilleratos Técnicos	200 000	2 000 000		Por definir
Plan Nacional de Capacitación	500 000	5 000 000		Por definir
Estudio de necesidades de migración selectiva RRHH	50 000	-		Por definir
Programa de capacitación continua al personal control COMEX	100 000	500 000		Por definir
Programa Capacitación OEA (Sector Privado)	200 000	1 000 000		Por definir
TOTAL PREINVERSIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA	24 767 500	112 750 000	836 000 000	973 517 500
	3%	12%	86%	100%

SIGLAS: INF: Infraestructura SRV: Servicios PRC: Procesos RRHH: Recursos Humanos ORG: Organizacional

LEG: Legal PLN: Planificación FIN: Financiamiento

Fuente: Elaboración propia con base en las discusiones y acuerdos con las Mesas de Trabajo del CLN

8. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

8.1 Organización para la ejecución

Un de los aspectos fundamentales a definir en la estrategia de ejecución de un sector transversal como lo es la logística de cargas, consiste en la organización e institucionalidad requerida para la implementación del plan. En Panamá, la importancia que tiene la logística de cargas en la economía nacional, sumado a la dispersión de los temas clave en diversas instituciones, es una de las razones por las cuales el Gabinete Logístico y las mesas de trabajo de CLN⁴⁰ concluyeron en la necesidad de crear un ente dedicado a tratar el tema y que fueron el origen del presente plan, problemática que de alguna manera ya había sido abordada durante la formulación y ajuste de la EMN.

A la fecha de elaboración del presente plan estaba por iniciarse la elaboración del estudio de factibilidad institucional de la Secretaría de Logística, el cual explorará las alternativas factibles de acuerdo al marco legal e institucional vigente en Panamá, para ejecutar el presente plan.

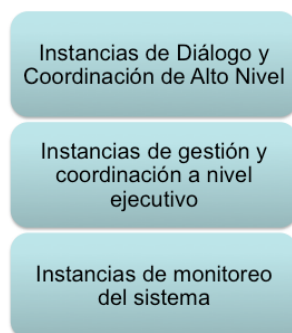
8.1.1 Buenas prácticas institucionales en logística de cargas

El modelo que es el más adecuado para la gestión de la logística de cargas, está constituido por tres niveles o instancias bien diferenciados: a) **coordinación y diálogo**, b) **gestión y coordinación ejecutiva**, y c) **monitoreo del sistema**.

- Los comités o consejos de **diálogo y coordinación** de alto nivel ejercen funciones de coordinación y consenso y generan insumos para la definición de política. Es el nivel por defecto cuando se inician actividades de coordinación en el sector. En Panamá este nivel está representado por el CLN y sus Mesas de Trabajo.
- Las instancias de **gestión ejecutiva** coordinan la acción de organismos con competencia en la materia y ejecutan proyectos y acciones en los cuales hay vacíos institucionales. Es un nivel que requiere del apoyo del más alto nivel así como un soporte legal que le permita influir sobre las competencias de otras autoridades en lo que respecta a las prioridades en logística de cargas acordadas en el nivel anterior.
- Las instancias de **monitoreo del sistema** permiten monitorear el impacto en el sistema y el logro de los objetivos estratégicos de acuerdo a indicadores pre-establecidos, en este caso los indicadores o sus equivalentes definidos en este plan como forma de medición del logro de los objetivos estratégicos. Esta instancia federa instituciones, centros de investigación y cualquier otra fuente de estadísticas con base en un esquema predefinido que permite disponer de los datos con la periodicidad acordada, con el fin de elaborar los análisis regulares y especiales que requieran los dos niveles precedentes.

⁴⁰ Reunión de la Mesa de Trabajo Institucional, 7 de Junio 2013. Panamá

Figura 8-1 El triángulo institucional en Logística de Cargas



Fuente: Metodología para la formulación del PNLog. Op. Citada

Este es obviamente un modelo conceptual que debe adaptarse al marco institucional del país. El modelo busca como objetivo asegurar la continuidad y la sostenibilidad del esfuerzo largo plazo. En aras de ello el esquema debe:

- Adaptarse a la Visión Estratégica compartida del sector
- Permitir el concurso de diversas instituciones del sector público y privado, promoviendo la toma de decisiones consensuadas, garantizando una gestión coordinada, y optimizando los recursos y fortalezas de cada institución en la gestión global del sistema
- Contar con un soporte legal adecuado que consolide el esquema acordado
- Disponer de un
- Monitorear activamente el desarrollo y desempeño del sector

El cuadro a continuación sintetiza algunos de los aspectos distintivos de cada nivel:

Cuadro 8-1 Características del triángulo institucional en logística de cargas

Instancia	Características básicas	Descripción general
Coordinación y diálogo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación del sector público, privado, académico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instancia de alto nivel de coordinación intergubernamental y con el sector privado y académico, y de toma de decisiones
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La instancia de decisión es de Alto nivel, apoyada por instancias de coordinación o mesas de trabajo temáticas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dada la complejidad del tema es necesario contar con grupos o mesas de trabajo más operacionales, integrando instancias ya creadas tales como comités de facilitación
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todas las agencias públicas representadas sin nexos de subordinación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las mesas de trabajo no son rígidas, se reúnen, se subdividen, se fusionan en función de la temática.
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ La instancia de gestión ejecutiva cumple el rol de secretaría ejecutiva ▪ Las decisiones tomadas por la instancia de algo

		nivel con base en las recomendaciones de las mesas o grupos de trabajo son vinculantes.
Gestión ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brazo ejecutivo de la instancia de alto nivel coordinación y diálogo ▪ Su función principal es coordinar, hacer seguimiento a la estrategia, planes y proyectos y asegurar el ritmo, pero es responsable directa de temas transversales en los cuales no hay competencias directas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La agencia de implementación vigila y coordina la actividades del día a día en lo operacional, para asegurar que se ejecutan las decisiones del nivel 1. ▪ Juega un rol determinante en la promoción del sector ante inversionistas privados ▪ Hace el seguimiento operacional a la implementación de los planes, programas y proyectos ▪ Es responsable de la coordinación con las instituciones responsables de sectores beneficiarios (agrícola, comercio, turismo), en la actualización del plan e identificación de nuevas necesidades a atender ▪ Flexibilidad ▪ Autonomía financiera y administrativa relativa, juega un rol activo en la búsqueda de financiamiento del sector
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsable de monitorear indicadores de desempeño e impacto ▪ Independencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La instancia de monitoreo (en algunos países designada como observatorio) recolecta los datos de forma directa o recolecta aquellos tomados por fuentes ▪ Responsable de analizar la evolución del sistema con base en indicadores de impacto y desempeño del sistema. En el marco del PNLog buena parte de estos indicadores están asociados a los Objetivos Estratégicos ▪ Brinda información a las otras instancias sobre el impacto de las acciones y la evolución del sistema logístico, de forma regular o respondiendo a una solicitud en particular.

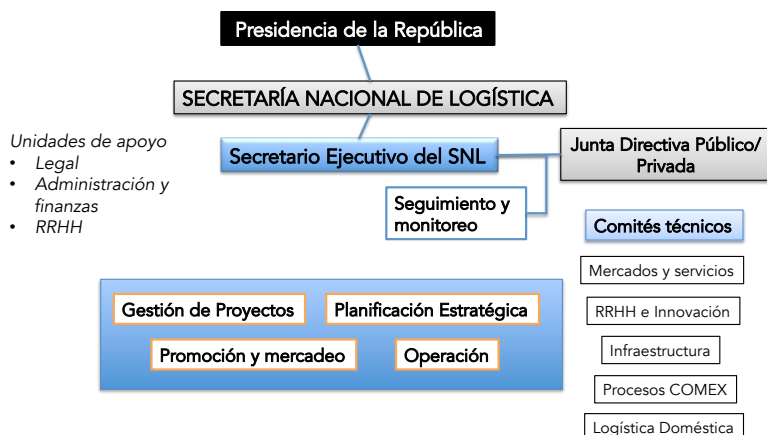
Fuente: Elaboración propia

8.1.2 Organización para el sector en Panamá

En Panamá, durante las fase iniciales del PNLog, se llevó a cabo un ejercicio con las Mesas de Trabajo que tuvo como objetivo explorar la percepción de los actores sobre las características que debe asumir la Secretaría, designación utilizada en el país para referirse básicamente a la Instancia de Gestión Ejecutiva. Los actores exploraron un rango amplio de opciones para la futura Secretaría: desde una unidad en una entidad existente hasta la creación de una nueva dependencia dedicada exclusivamente al tema. El trabajo concluyó que la nueva institución

debe estar adscrita a la Presidencia de la República, y que la misma debe integrar las tres instancias – coordinación y diálogo, gestión ejecutiva y monitoreo –.

Figura 8-2 Estructura Funcional de la Secretaría propuesta por las Mesas de Trabajo



Fuente: Conclusiones de la Mesa de Trabajo Institucional. 7 de Junio 2013

Esta futura institución tendría como funciones mantener el diálogo a través de las mesas de trabajo a fin de mantener el enfoque transversal del sector, las cuales podrían evolucionar a Comités Técnicos; coordinar la ejecución y/o ejecutar de los componentes transversales del Plan Estratégico – infraestructura, servicios y procesos –; ejercer el control y supervisión de la implementación de la estrategia, planes y proyectos; coordinar la planificación estratégica nacional, de los componentes del sistema logístico y sus subsistemas, la gestión de proyectos y acciones, el monitoreo, y la promoción y mercadeo del sector; y velar por la atención a los subsistemas logísticos prioritarios identificados en el plan.

La futura Secretaría debe igualmente contar con: a) capacidad para obtener recursos de diversas fuentes de financiamiento, internas y externas para el cumplimiento de sus funciones, b) flexibilidad administrativa y financiera para responder a las necesidades cambiantes y la dinámica del sector, c) continuidad administrativa del personal técnico y elevada calificación del mismo.

Es evidente que el esfuerzo de crear y estabilizar una nueva institución demanda tiempo y recursos. Si a ello se le suma la necesidad de contar con un marco legal que asegure su acción eficiente, la tarea podría percibirse como realizable sólo a mediano plazo. Sin embargo, las acciones más urgentes del sector pueden comenzar a ser coordinadas a través de estructuras más ligeras que cuenten con el apoyo al más alto nivel gubernamental, entretanto se consolidan las estructuras más sólidas requeridas a mediano plazo. Esto podría tomar en corto plazo la figura de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, con un soporte legal emitido por el Ejecutivo.

8.2 Mecanismos de financiamiento sostenible del sistema

Las necesidades de financiamiento del plan, tal como se vio en el capítulo anterior, serán en gran parte cubiertas por el sector privado. No obstante, los recursos de inversión pública son siempre necesarios para catalizar los proyectos, dar una señal positiva a los inversionistas extranjeros, y para cubrir necesidades que no son atendidas por el sector privado.

Si bien en Panamá existe una amplia tradición de participación del sector privado, el sistema no es suficientemente maduro como para sacar el máximo provecho del potencial de financiamiento, en particular, de las emisiones en los mercados de valores⁴¹. En tal sentido, las discusiones de las mesas de trabajo han recomendado la necesidad de generar un marco jurídico sólido que regule las participaciones público/privadas y que permita generar opciones distintas a la emisión de bonos, explore las implicaciones en materia de seguridad jurídica y la garantía a los inversionistas en proyectos de infraestructura financiados parcialmente a través del mercado público de acciones. Adicionalmente, esta ley marco debería regular las participaciones público/privadas en su conjunto, incluyendo proyectos distintos a los de infraestructura. Esta acción ha sido identificada como parte de las acciones iniciales del PNLog.

Panamá debiera explorar mecanismos de sostenibilidad a largo plazo de las inversiones en zonas de la complejidad de la franja interoceánica. En tal sentido las figuras de agencias especiales asociadas a la gestión de un territorio, que permiten reinvertir parte de los ingresos impositivos y regalías en el mismo territorio serían eventualmente muy interesantes de explorar.

Panamá cuenta con contribuciones parafiscales en materia de educación que es necesario explorar con más detalle y determinar si es posible afectar una proporción a la formación de RRHH en logística. Habida cuenta de la relevancia del sector en la economía nacional esta potencial afectación puede ser ampliamente justificada y eventualmente expandida no sólo a la capacitación sino igualmente a programas de innovación.

Respecto a las inversiones públicas, la opción más adecuada a corto plazo no sólo para cubrir las necesidades de recursos sino asegurar asistencia técnica en un sector novedoso y en el cual no existen aún recursos humanos capacitados en la gestión de este tipo de proyectos transversales para asegurar un ritmo adecuado de ejecución del plan, es el financiamiento – reembolsable y no reembolsable – de parte de organismos multilaterales. La capacidad de endeudamiento del país establecerá obviamente el ritmo de ejecución del plan; no obstante, los estimados preliminares hechos en el capítulo anterior en aspectos netamente exclusivos a la logística de cargas y para asegurar la cohesión de las acciones son montos razonables que no debieran representar una carga substancial a las finanzas públicas.

⁴¹ En la concesión del A.I. de Tocumen la legislación no permitió la emisión de acciones, sólo de bonos

8.3 Marco legal ordenador del sector

Tal como se ha señalado en repetidas oportunidades en el presente documento, uno de los aspectos de mayor complejidad que confrontará Panamá en la ejecución del PNLog radica en la transversalidad del sector, la novedad del tema, el requerimiento de la participación activa del sector privado en las distintas fases del plan – política y planificación, ejecución, monitoreo –, la falta de mecanismos estables de financiamiento, por citar algunos.

Todos estos elementos apuntan a la necesidad de crear un marco ordenador del sector que consolide la prioridad de proyectos y acciones con un rol decisivo en el sistema por respecto a otras prioridades. De forma más concreta, parece recomendable la adopción de una Ley Marco de Logística de cargas, instrumento que es objeto de reflexión en varios países que han tomado iniciativas innovadoras en el sector. El contar con un instrumento de este tipo fue definido por los grupos de trabajo como una de las Estrategias para el desarrollo del Sector.

Una ley de esta naturaleza debería cubrir algunos, sino todos, de los siguientes aspectos:

- Consolidar la política nacional en materia de logística de cargas, el rol de los distintos actores, los objetivos y las estrategias de largo plazo
- Establecer claramente cuáles son los componentes básicos de la logística de cargas del país – infraestructura, servicios y procesos – y la necesidad de desarrollarlos de forma armónica de forma tal de beneficiar a la totalidad de la economía
- Establecer cuáles son los componentes complementarios y qué rol deben tener en el desarrollo de los componentes básicos
- El régimen de uso del suelo a adoptar en la franja del canal, en su carácter de activo estratégico del país
- Definir los mecanismos de participación público privada adecuados al sector, para el desarrollo de sus distintos componentes
- Establecer los mecanismos de financiamiento estable del sector en lo que respecta a inversiones públicas
- Definir las funciones de administración del sistema y las instituciones que las llevan a cabo
 - el rol de la secretaría de logística, de las distintas instituciones, y la subordinación relativa de acciones sectoriales respecto a las definidas en el marco de las instancias de participación público/privada
 - consolidar el Consejo Logístico Nacional y sus instancias de participación (mesas de trabajo, otros)
 - definir el esquema de monitoreo y las instancias que llevarán a cabo el mismo

9. CONCLUSIONES

El proceso de elaboración del PNLog de Panamá objeto del presente documento, fue proceso que se inició formalmente en abril de 2013 y que contó con un alto grado de participación por parte de los agentes clave del sector de logística de cargas de Panamá.

El proceso consolidó la orientación de la Estrategia Marítima Nacional en cuanto a la necesidad de ampliar la visión del país en el sector, saliendo del foco del Canal de Panamá y su conglomerado para incluir el resto de las actividades económica con interés estratégico para el país.

En tal sentido, el proceso permitió a los actores clave definir tres subsistemas estratégicos para el desarrollo de la logística de cargas en Panamá: el Hub de Servicios Logísticos de Valor agregado del conglomerado del Canal, el subsistema de apoyo al sector agrícola, y el subsistema de apoyo al comercio regional con Centroamérica. Estos subsistemas tienen interés estratégico por ayudar a consolidar la oferta logística y de transporte del país y hacerla evolucionar hacia especializaciones de mayor valor agregado, contribuir al desarrollo equilibrado, reducir las barreras de entrada a mercados de las exportaciones panameñas – en particular de perecederos – y ampliar los mercados, en particular los mercados vecinos.

Las numerosas acciones que fueron identificadas y la gran cantidad de instituciones implicadas tanto del sector público como del privado y la academia, sumado a la existencia de un marco institucional relativamente disperso y con pocas fortalezas en planificación a largo plazo – a excepción de la ACP – revela que el acento a corto plazo para hacer realidad el plan está en la Estrategia de Implementación. La creación de la Secretaría de Logística, la definición de un marco legal que asegure la sostenibilidad del esfuerzo y la definición de mecanismos financieros de corto, mediano y largo plazo, son necesidades urgentes y que deben ser abordadas progresivamente.

El ejercicio de diálogo público/privado es el anclaje más sólido del plan, y es importante que el mismo continúe de forma permanente en la fase de ejecución del plan a fin de asegurar el seguimiento y la retroalimentación. En tal sentido, consolidar las mesas de trabajo es fundamental para alcanzar la Visión del país: *Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país.*

10. BIBLIOGRAFÍA

- *Estrategia Marítima de Panamá*. Resolución JD No. 055a-2008 de 18/9/2008-Actualizaciones de la EMN
- *Creación Gabinete Logístico*. Decreto Ejecutivo No. 90
- *Metodología para formulación de Planes Nacionales de Logística de Cargas*. Marelía Martínez Rivas. BID, Septiembre 2013
- *Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014*. Gobierno Nacional de Panamá
- *Estudio de las Opciones Estratégicas para la Agrologística de Exportaciones Latinoamericanas de Productos Perecederos Refrigerados*. Definición de Opciones Estratégicas. Nathan Associates Inc. Compite Panamá, MICI. 2007
- *Análisis, Instrumentos y Estrategias para el Mejoramiento de la Logística de Cargas y el Comercio en Mesoamérica*. ALG. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013
- *Estimación de superficies logísticas en el área interoceánica de Panamá*. Héctor J. Mendoza B. MICI. Octubre 2013
- *Industrial/Logistics Market Report*. Panamá, Year-End 2013. Jones Lang LaSalle
- *Reglamento de Pases Zona Libre de Colón*. ZLC
- *Consultoría de Procesos de Comercio de Procesos*. Parte A, Mapeo de Flujos de Comercio Exteriores. ALG. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014
- *Consultoría de Procesos de Comercio de Procesos*. Parte B, Análisis de procesos COMEX y Encuestas. R.Luna y Z.Castillo. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014
- *Estudio de Necesidades, Oferta Académica y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística*. Cap. Orlando Allard. Financiado con la CT PN-T1108 Apoyo al Plan de Logística de Panamá.
- *Informe Macroeconómico*. CEPAL. Junio 2012
- *2014 EPI Report*. www.epi.yale.edu
- *Resumen del presupuesto de inversiones por provincia*. Dirección de planificación y presupuesto. MOP
- *Diagnóstico del Marco Legal y Normativo de la Logística de Cargas en Panamá*. Gisela Alvarez de Porras. BID. Mayo 2014
- *Informe sobre flujos de tránsito en el Canal de Panamá*. Academia de Ciencias de Bélgica. Yann Alix y Jacques Charlier. 2013
- *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*. US Energy Information Administration (EIA), April, 2012
- *The effect of shale gas revolution on oil industry*. Choi DooH. Oil & Gas Unit. The Institute of Energy Economics. Japan. 2012

11. ANEXOS

10.1 Análisis comparativo de la Estrategia Marítima Nacional y el PNLog

El cuadro a continuación presenta un análisis comparativo entre la EMN y los distintos elementos del PNLog. Cabe destacar que la estructura de ambos instrumentos es distinta, así como la metodología para su elaboración, razón por la cual se ha considerado de utilidad analizar cada ítem de la EMN y la forma como el PNLog responde a ella.

Elemento de la Estrategia	Descripción	Reflejo en el PNLog
Visión	Panamá en un centro integrado de servicios marítimos y logísticos competitivos de excelencia al servicio de la marina mercante, puertos, industria marítima auxiliar, exportación e importación de bienes, aeropuertos, comunicaciones, transporte ferroviario, carreteras, transporte de carga, recursos marinos y agroindustrias, desarrollando actividades que generen valor agregado a estos sectores y al comercio nacional e internacional".	La Visión fue reevaluada en el PNLog, integrando elementos de los subsistemas prioritarios acordados por las mesas de trabajo (Hub de SLVA del Conglomerado del Canal, Apoyo al sector agrícola, Apoyo al comercio regional carretero). La misma se simplificó y puso énfasis en la logística como instrumento del desarrollo nacional. <i>"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"</i>
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 garantiza 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	La misión puso el acento sobre la necesidades de satisfacer los requerimientos de los mercados a servir <i>"Atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país".</i> Mediante... Una oferta logística integral <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferta articulada de servicios logísticos de calidad que permitan agregar valor a la mercancía ▪ Servicios de transporte (marítimo, aéreo y terrestre) que atienden con eficiencia, calidad y seguridad la demanda de comercio nacional y comercio exterior

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condiciones regulatorias favorables a la realización de actividades logísticas y la atracción de inversiones extranjeras ▪ Mano de obra formada y especializada en la provisión de servicios logísticos con los niveles de exigencia de operadores globales <p>Máxima eficiencia en las operaciones y seguridad para la carga</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesos de comercio exterior ágiles y eficientes, ajustados a la normativa vigente y aplicados de manera consistente en todas las zonas primarias ▪ Tecnologías de información y comunicación que apoyen la digitalización de procesos de comercio exterior, faciliten la simplificación de trámites y la interoperabilidad institucional ▪ Normativa actualizada, homogeneizada, ajustada a los estándares internacionales, y orientada a la eficiencia en los procesos y a la sostenibilidad integral del sistema ▪ Mano de obra con capacidades y competencias técnicas para el manejo consistente de los procesos de comercio exterior
Objetivos Estratégicos	
<p>1 Fomentar el crecimiento socioeconómico de Panamá, a través del fortalecimiento y desarrollo sostenible del conglomerado marítimo, logístico y de las actividades económicas que lo integran.</p>	<p>El PNLog establece tres subsistemas adicionalmente al Hub de SLVA del Conglomerado del Canal: Apoyo a la producción agrícola y Apoyo al Comercio Regional.</p> <p>Los objetivos estratégicos se formularon con base en las 4 dimensiones establecidas en la Metodología de Cuadro de Mando integral (1), siguiendo la metodología del PNLog. Esta forma de estructurar los objetivos permitió definir con claridad el árbol de indicadores que integra el sistema de indicadores.</p> <p>Los objetivos específicos señalados en la EMA fueron incorporados y ampliados a los Objetivos Estratégicos del PNLog, a excepción de objetivos específicos muy vinculados al subsector marítimo y que se consideraron una problemática específica que no necesariamente incide en la eficiencia de cadenas logísticas usuarias del SLN</p>

<ul style="list-style-type: none"> Promover una estructura de mercado competitiva de libre oferta y demanda 	<ul style="list-style-type: none"> No aparece de forma explícita en el PNLog pero si en los mecanismos de gestión del plan
<ul style="list-style-type: none"> Apoyar e impulsar la inversión de actividades logísticas de la cadena de suministros 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema de incentivos aparece a nivel de objetivos y en las acciones del PNLog
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar y fortalecer el Conglomerado de Logística y Transporte en Panamá. El conglomerado estará integrado por siete (7) subsectores que abarcan toda la cadena de suministros, lo que incluye el ciclo completo del comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> Los segmentos de mercado de valor agregado fueron definidos de forma precisa en el PNLog, en particular en lo que concierne al Hub de SLVA del Conglomerado del Canal.
<ul style="list-style-type: none"> Definir, desarrollar e implementar un sistema de medición interinstitucional del impacto económico de las actividades del Canal y del conglomerado logístico y marítimo. 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema de medición es una de las acciones del PNLog
<ul style="list-style-type: none"> Crear y mantener indicadores nacionales e internacionales de gestión anual que reconozcan la calidad del servicio logístico y marítimo 	<ul style="list-style-type: none"> Los indicadores asociados a Objetivos Estratégicos fueron definidos y deberán ser objeto de precisión por el Observatorio o instancia de monitoreo del SLN
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar y mantener la competitividad en los servicios portuarios y marítimos auxiliares, centros de abastecimiento, acopio, almacenaje, transformación y redistribución de mercancías; asistencia legal y otros servicios de soporte a los usuarios o agentes involucrados en el sector marítimo nacional e internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Este objetivo está implícito en el desarrollo del subsistema Hub de SLVA del Conglomerado del Canal
<ul style="list-style-type: none"> Promover la utilización y aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece el sector marítimo y logístico de cadena de suministros a los demás sectores productivos, con la finalidad de obtener el mayor impacto positivo en la economía del país 	<ul style="list-style-type: none"> Esta reflexión formó parte intrínseca del PNLog y se reflejó de forma concreta en los subsistemas de Apoyo a la producción agrícola y Apoyo al Comercio Regional, y se le asociaron objetivos e indicadores específicos
<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo mundial de la marina mercante, con el mantenimiento e incremento del tonelaje registrado y la creación en el territorio panameño de nuevas fuentes de valor agregado sostenible, relacionadas con el negocio naviero <ul style="list-style-type: none"> Convenios y acuerdos Estudios de mercado bianuales Reinversión de ingresos en servicios de abanderamiento Incentivos directos e indirectos para el registro de buques 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró este objetivo específico por ser muy específico del subsector marítimo
<ul style="list-style-type: none"> Propiciar la creación de un Centro Internacional de Financiamiento de Hipotecas Navales en Panamá que, sobre la base de la experiencia del Centro Bancario Internacional Panameño 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró este objetivo específico por ser muy específico del subsector marítimo
<ul style="list-style-type: none"> Dar seguimiento a las iniciativas de 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró de forma

	Responsabilidad Social Empresarial promovidas por el Pacto Global de las Naciones Unidas	específica este objetivo por ser una buena práctica general
	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar entre los empresarios de los sectores marítimo, portuario y logístico, las buenas prácticas corporativas que eviten actos ilícitos y de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró de forma específica este objetivo por ser una buena práctica general
	<ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo logístico de exportadores y productores locales con el fin de impulsar el comercio y la atracción de la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> Este objetivo fue desarrollado más ampliamente en el análisis de los subsistemas Apoyo a la producción agrícola y Apoyo al Comercio Regional
	<ul style="list-style-type: none"> Promover la creación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) que presten servicios a los conglomerados de trasbordo marítimo, tránsito interoceánico, jurisdicción marítima, marina mercante y explotación marino costera 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró este objetivo específico por ser muy específico del subsector marítimo
	<ul style="list-style-type: none"> Promover la investigación y desarrollo en el campo marítimo así como la exportación de nuestra mano de obra y conocimiento técnico 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog no consideró este objetivo específico por ser muy específico del subsector marítimo.
2	Consolidar a Panamá como la principal plataforma marítima y logística de las Américas al servicio del comercio internacional.	Este objetivo se refiere sólo a uno de los tres subsistemas analizados en el PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> Promover el marco legal, infraestructura y ambiente adecuado para establecer en Panamá áreas para el desarrollo de centros logísticos y de apoyo a la cadena de suministros que brinden servicios de valor agregado en todo el país. Estos centros logísticos y de cadena de suministros deben contribuir al desarrollo del resto de los sectores económico de la nación <ul style="list-style-type: none"> Elaborar un Plan Maestro, promover planes estratégicos subsectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Los aspectos requeridos para promover el desarrollo de servicios no sólo son mantenidos sino desarrollados en el PNLog. De hecho, el PNLog recoge las necesidades planteadas en este objetivo de generar un plan maestro del sector.
	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar las modificaciones necesarias para que la ley orgánica de la AMP la fortalezca como una institución técnica y apolítica con manejo por competencia, que regule y ejecute responsablemente la actualización de la Estrategia Marítima Nacional y las nuevas funciones del país como plataforma logística 	<ul style="list-style-type: none"> El aspecto institucional es uno de los elementos que formó parte de la discusión del PNLog. Las mesas de trabajo acordaron realizar un estudio que definirá la figura que adoptará la Secretaría de Logística y el marco institucional en el cual operará la misma, y que complementará los resultados del estudio legal contratado en paralelo como insumo al PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> Proyectar nacional e internacionalmente por medio de campañas de divulgación, los beneficios y oportunidades de Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> Uno de los objetivos estratégicos del PNLog en la dimensión de Mercado retoma este objetivo y lo refleja en acciones (Plan de Promoción)
	<ul style="list-style-type: none"> Analizar y recomendar mejoras a las infraestructuras que apoyan el desarrollo de 	<ul style="list-style-type: none"> El PNLog prevé la elaboración de planes de infraestructura logística y de transporte en

	<p>Panamá, como plataforma marítima y logística de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Analizar los sistemas de transporte ○ Analizar sistema transporte aéreo ○ Desarrollar puertos eficientes y especializadas ○ Promover y propiciar el desarrollo de puertos para el procesamiento de alimentos ○ Desarrollar la infraestructura para el desarrollo de un sistema multimodal ○ Promover la construcción de terminales marinas especializada para industrias auxiliares ○ Generar incentivos para que los cargadores mantengan los contenedores en Panamá, promover el desarrollo de PYMES de servicios en estos espacios ○ Promover servicios de transporte a países de la Región (libre tránsito) 	<p>el área interoceánica y en el resto del país como una de las Estrategias en virtud de la relevancia, y los mismos son retomados en las acciones clave del sector.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar planes de Manejo Integrado de Zonas Costeras para integrar regiones apartadas • Dotar a los puertos menores de infraestructura y equipamientos con altos estándares de seguridad y protección 	<ul style="list-style-type: none"> • El PNLog ha incluido el desarrollo de estos planes en sus acciones • La dotación a puertos está incluida como acción del PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el mejor uso productivo, social y de desarrollo sostenible de los fondos de mar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no ha sido considerado en el PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar y regular incentivos fiscales, garantías financieras y bancarias que faciliten la instalación de oficinas de armadores, agencias de colocación de gente de mar 	<ul style="list-style-type: none"> • El PNLog no consideró este objetivo específico por ser muy específico del subsector marítimo.
3	<p>Garantizar procesos fundamentados en la excelencia y en la comunicación efectiva entre los integrantes públicos y privados del conglomerado marítimo y logístico.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar procesos productivos, competitivos, transparentes e integrados que lleven a una comunicación real <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollar una ventanilla única ○ Prácticas eficientes y transparentes ○ Estadísticas del sector marítimo 	<ul style="list-style-type: none"> • El componente de procesos de comercio exterior fue discutido y desarrollado ampliamente en el PNLog, bien como parte de los subsistemas estratégicos, bien como aspecto transversal. Los aspectos tratados son más amplios que estos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar de forma continua las leyes y acuerdos en materia comercial, marítima, 	<ul style="list-style-type: none"> • El marco institucional para la ejecución del PNLog contempla mantener las mesas de

	<p>portuaria y logística</p> <ul style="list-style-type: none"> o Comisiones mixtas de trabajo, relaciones interinstitucionales o Consulta entre el sector publico y privado o Seguridad jurídica o Fortalecer los tribunales marítimos o Acuerdos libre tránsito de mercancías región 	<p>trabajo y diálogo público/privado, una de las cuales es la Mesa Legal. Este grupo debe dar continuidad a la discusión sobre los temas recomendados en el estudio del marco legal elaborado durante la ejecución del PNLog y dar seguimiento a las leyes acordadas que debían aparecer de forma prioritaria en las acciones del plan, destacando los acuerdos de libre tránsito</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Normas internacionales : <ul style="list-style-type: none"> o Evaluación, implementar y cumplir de compromisos internacionales marítimos suscritos o Coordinación intergubernamental para negociaciones o Reingeniería de proceso con apoyo de organismos de cooperación técnica o Generar capacidad organizativa para cumplir con normas y acuerdos o Cumplimiento de los deberes y derechos como Estado Ribereño, Estado de Abanderamiento y Estado Rector de Puertos o Seguimiento a Enmiendas a acuerdos o Dar cumplimiento a la Ley 44 de 15 de julio de 2008 y su reglamentación, por la cual se aprueba en todas sus partes el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965 o Hacer más efectivo el trámite que va del interfaz buque-puerto incluyendo la carga y descarga 	<ul style="list-style-type: none"> • Durante la elaboración del PNLog se destacó el particular la necesidad de retomar el tema de negociaciones internacionales en lo que respecta al ámbito regional en virtud de la incidencia en el subsistema Apoyo al Comercio Regional, y la necesidad de incorporar en las acciones el fortalecimiento institucional requerido para la implementación del FAL 65. • Los temas relacionados con la reingeniería de procesos y eficiencia de procesos en el lado tierra forman parte de las acciones derivadas de apoyo a procesos COMEX • Los aspectos específicos de la problemática portuaria y marítima no fueron abordados en el PNLog
4	<p>Desarrollar el capital humano que garantice el crecimiento sostenible del sector marítimo y logístico del país</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Convertir al país en un centro de conocimiento e innovación mundial • Eventos internacionales de intercambio de conocimiento • Promoción <ul style="list-style-type: none"> • Investigación y desarrollo (acuerdos de investigación, programa de becas) 	<ul style="list-style-type: none"> • El PNLog contempla entre una de sus acciones transversales la necesidad de crear un centro de investigación regional.

	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a la fuerza laboral <ul style="list-style-type: none"> • Formación • Atracción y retención 	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit de RRHH fue ampliamente abordado durante la elaboración del PNLog y se contrató una consultoría específica al respecto. Las acciones recomendadas en dicha consultoría fueron integradas al plan.
	<ul style="list-style-type: none"> • Normas y sistemas de gestión de calidad (protección, seguridad e higiene industrial y salud ocupacional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Este tema no fue tratado de forma explícita en el PNLog, se asume que forma parte integral de la formación y la certificación de competencias.
5	Fomentar el comercio seguro a través de sistemas de inteligencia y el cumplimiento de normas internacionales y acuerdos interinstitucionales de protección y seguridad	
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación interinstitucional y lineamientos comunes de acción en temas como terrorismo, tráfico de armas, drogas, piratería y otras prácticas ilegales 	<ul style="list-style-type: none"> • La coordinación interinstitucional a nivel operativo fue discutida e integrada en las acciones del PNLog.
	<ul style="list-style-type: none"> • Preservación de la seguridad interna del país ante contingencias, así como para el manejo regular de los negocios en sus aspectos de seguridad industrial, aduanas y telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de políticas y convenios que garanticen la seguridad de la vida humana en el mar, protección marítima, la prevención de la contaminación del mar por los buques, protección del régimen laboral y monitoreo de la carga de acuerdo a los estándares comerciales, marítimos y logísticos internacionales exigidos por la Organización Marítima Internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar las sinergias en materia de seguridad de los distintos modos de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de seguridad de la mercancía a lo largo de las cadenas logísticas fue discutido en el marco del PNLog. Varias acciones abordan el tema, en particular la informatización total del sistema a fin de asegurar la completa trazabilidad, el apoyo para la adopción de la certificación OEA, por citar las más importantes.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el uso de sistemas de inteligencia colaborativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog
6	Garantizar la sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las actividades marítimas, logísticas y de la cadena de suministros	
	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Macro de coordinación y parámetros para la sostenibilidad de los recursos marinos y costeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog
	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas para prevención de la contaminación por la emisión de gases y 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog pero se asume que

	establecer normas	forma parte de las buenas prácticas de evaluación de proyectos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar estándares internacionales sobre protección del ambiente, estudios de impacto ambiental y prevención de la contaminación en el sector marítimo y logístico 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog pero se asume que forma parte de las buenas prácticas de evaluación de proyectos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la capacidad de respuesta en casos de emergencia y desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog, pero la discusión puede ser integrada a las mesas de trabajo
	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar planes de contingencia frente a posibles daños ecológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog, pero la discusión puede ser integrada a las mesas de trabajo
	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar programas de Responsabilidad Social Corporativa y que promuevan el desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog, pero la discusión puede ser integrada a las mesas de trabajo
	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los proyectos del SINIP y el Plan Quinquenal de la AMP 	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto no fue discutido de forma específica en el PNLog
Gestión de la EMN	<p>Crear la Comisión Interinstitucional Consultiva de la Estrategia Marítima Nacional (CICEMN), constituida por una Secretaria Ejecutiva, un Comité Técnico Permanente y un Comité Técnico Permanente Ampliado. El Coordinador General del CICEMN será la Autoridad Marítima de Panamá, en cuya sede estará la Secretaria Ejecutiva a cargo de un funcionario designado por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá. Igualmente, los miembros del Comité Técnico Permanente y del Comité Técnico Permanente Ampliado designarán un representante ante la Secretaria Ejecutiva</p>	<p>En el marco del PNLog el análisis del aspecto institucional siguió los lineamientos dictados por el Gabinete Logístico. En particular las mesas de trabajo discutieron sobre la necesidad de crear una Secretaría de Logística como ente independiente y responsable de coordinar todas las acciones en el sector, y exploraron las funciones que la misma debía adoptar, lo cual sirvió de base para definir los TdR para el estudio de factibilidad institucional de la misma.</p>

Notas: (1) Cuadro de Mando Integral o Balance Score Cards

Fuente: Elaboración propia

10.2 Análisis general de las concesiones otorgadas bajo la Ley 69, Ley General de Puertos⁴²

Ley No.56 de 6 de agosto de 2008, modificada por la Ley No.69 de 6 de noviembre de 2009 "Ley General de Puertos".

1. Contratos de concesión suscritos en el marco de la Ley

Luego de la entrada en vigor de la Ley No.56 de 6 de agosto de 2008, modificada por la Ley No.69 de 6 de noviembre de 2009 "Ley General de Puertos", se han firmado los siguientes contratos de concesión con las siguientes empresas para la construcción de puertos privados, terminales de combustible, marinas, areneras, parques logísticos, entre otros:

1. PANAMA CANAL COLON PORT, S.A. – **Puerto Privado.**
2. MANZANILLO INTERNATIONAL TERMINAL, S.A. (renovación de contrato) – **Puerto Privado.**
3. ADEMAR, S.A.
4. AGROGANADERA SANTA FE, S.A.
5. ARENERA BALBOA, S.A.
6. ARMOR ALL ENTERPRISES, CORP.
7. ASOCIACIÓN DE BOTEROS ISLEÑOS, S.A.
8. AVIPAC, INC.
9. BOCAS B&B, S.A.
10. CAPRICORNIO INTERNATIONAL, CORP.
11. CEBACO BAY SPORTFISHING CLUB, INC.
12. CLUB DE YATES DE CONTADORA, S.A.
13. COLON OIL AND SERVICES, S.A.
14. CONSORCIO MEC SHIPYARDS
15. CONSTRUCCIONES Y MATERIAS, S.A.
16. DEPÓSITOS DEL PACÍFICO, S.A.
17. DIANARENA, S.A.
18. FUNDACION RIO SERENO.
19. GRUPO PANALAG UNION INC.
20. HANNIBAL BK & MARINA.
21. HOTEL LA TERRAZA, S.A.
22. LIFE IS GOOD INVESTMENT CORP.
23. MARINA VISTA MAR GROUP, S.A.
24. MELONES OIL TERMINAL INC.
25. MINERA PANAMÁ, S.A.
26. MONAKITA HOLDING, CORP.
27. MOR CARRIBEAN, CORP.

⁴² Fuente: Análisis del Marco Legal de la Logística de Cargas en Panamá. Gisela Porras. Mayo 2014

28. NEWLAND INTERNATIONAL PROPERTIES, CORP.
29. OCEANS GROUP INTERNATIONAL, INC.
30. P.W., S.A.
31. PALMS ISLANDS CORP.
32. PANAMA COLON CONTAINER PORT, INC.
33. PANAMA OIL TERMINALS (PANAMA), S.A.
34. PANAMA OUTDOORS, S.A.
35. PETROCAR, S.A.
36. PETROLEOS DELTA, S.A.
37. PORT & HARBOUR MARINE SERVICES, CORP.
38. REDES KOREMAR, S.A.
39. SABINA OVERSEAS, S.A.
40. SEA DELI PANAMÁ, S.A.
41. SILVER CAY, INC.
42. SIPRIANA SMITH HOWARD.
43. SWEET BOCAS, S.A.
44. TERMINI FINANCIAL GROUP, S.A.
45. UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.
46. PEARL ISLAND LIMITED, S.A.
47. PLAYA ESCONDIDA RESORT DEVELOPMENT, S.A.

2. Parámetros del otorgamiento de concesiones de contratos anteriores a la ley

Las concesiones que se han otorgado después de la entrada en vigor de la **Ley General de Puertos**, se han otorgado cumpliendo con normativa legal aplicable, la cual incluye además de la mencionada Ley, la siguiente:

- ✓ **Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998**, modificado mediante Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008 "Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá".
- ✓ **Acuerdo No.9-76 de 24 de marzo de 1976**, modificado por la Resolución J.D. 026-2008 de 21 de enero de 2008 "Por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones".
- ✓ **Ley No.38 de 31 de julio de 2000** "Por la cual se regula el procedimiento administrativo en general y se dictan otras disposiciones".

Adicionalmente, estos contratos han sido refrendados por la Contraloría General de la República, aprobados mediante Ley y publicados en la Gaceta Oficial para su debida entrada en vigor.

3. Relación de contratos existentes con el nuevo marco regulatorio

La **Ley No.56 de 6 de agosto de 2008**, modificada por la Ley No. 69 de 6 de noviembre de 2009 "**Ley General de Puertos**", establece claramente en su **Artículo 119** que "*Las empresas concesionarias a las que el Estado les haya otorgado una concesión mediante un contrato ley a la*

entrada en vigencia de esta Ley, se les seguirán aplicando las tarifas, exenciones, términos y condiciones establecidos en dichos contratos leyes, adendas y supletoriamente, en todo lo que no les sea contrario, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente Ley”.

Adicionalmente, en su **Artículo 120** señala que a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los actos administrativos emitidos con fundamento en el **Artículo 2** de la **Ley No.12 de 3 de enero de 1996** "Por la cual se aprueba el Contrato de Desarrollo, Construcción, Operación, Administración y Dirección de una Terminal de Contenedores en el Puerto de Coco Solo Norte, Provincia de Colón, entre el Estado y la Sociedad Colon Container Terminal, S.A.", que se encuentren vigentes, se entenderán incorporados a los contratos leyes de concesión respectivos.

Así, el **Artículo 2** mencionado anteriormente estipula que *“A partir de la promulgación de la presente Ley, todas aquellas empresas en condiciones similares a la presente contratación, que antes de la vigencia de la misma se hayan dedicado, o las que se dediquen en el futuro a la construcción, al desarrollo y la administración de terminales de contenedores, tendrán derecho a acogerse a los mismos términos y condiciones no menos favorables, a los mismos beneficios, incentivos, derechos, exoneraciones, créditos fiscales, créditos por obras realizadas, tarifas impositivas especiales, privilegios, términos de duración de contratos, plazos, parámetros, condiciones de pago de arrendamiento de las áreas dadas en concesión y demás condiciones otorgadas por el Contrato que se aprueba mediante la presente Ley, a efectos de que tales empresas cuenten con un régimen legal de derechos, beneficios y exoneraciones igual al Contrato antes mencionado, en aras de mantener igualdad de condiciones en cuanto a la competitividad de todas estas empresas”.*

Finalmente, es oportuno mencionar que la **Ley General de Puertos** establece en su **Artículo 118** que no habrá equiparación en materia portuaria, ya que los términos de dicha Ley eliminan la posibilidad de equiparaciones futuras y por ende garantizan la competitividad y el desarrollo portuario a través de normas uniformes, claras y transparentes para todo el sector. Por consiguiente, las empresas concesionadas deberán ajustarse a los términos negociados en sus respectivos contratos y adendas aprobados por la Asamblea Nacional. Entendiéndose que, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la mencionada Ley, los términos contratados para un concesionario son los que voluntariamente fueron aceptados y, en consecuencia, no podrá solicitar con posterioridad equiparaciones concedidas a otros contratos so pretexto de garantizar su competitividad.

4. Reglamento de la Ley

Tal como lo menciona le **Ley General de Puertos** en su **Artículo 26**, las concesiones se otorgarán mediante contrato sujeto a las disposiciones contenidas tanto en dicha Ley, como en el **Acuerdo 9-76 de 24 de marzo de 1976**, modificado por la Resolución J.D. 026-2008 de 21 de enero de 2008 **“Por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones”.**

5. Marco legal aplicable a concesiones otorgadas por la ACP

La **Ley General de Puertos** establece claramente en su **Artículo 1**, que se exceptúa de la aplicación de esta Ley a la Autoridad del Canal de Panamá y a las áreas bajo su administración privada que constituyen el Canal de Panamá, las cuales están sujetas a su régimen especial establecido en el Título XIV de la **Constitución Política** y en la **Ley No.19 de 11 de junio de 1997** y sus reglamentos.

En este caso específico, aplicará el reglamento aprobado mediante el **Acuerdo No. 102 de 25 de agosto de 2005 "Por el cual se adopta el Plan de Usos de Suelo de la Autoridad de Canal de Panamá y se aprueba el Reglamento de Uso de los Bienes Patrimoniales de la Autoridad del Canal de Panamá y de los Bienes Administrados por la Autoridad del Canal de Panamá"** (lo subrayado es nuestro), toda vez que el espacio que se otorgará en concesión para la construcción de un Puerto en el área de Corozal constituye un bien inmueble administrado por la ACP, por lo cual corresponde a esa entidad regular los términos de dicha contratación.

10.3 Subsistemas Estratégicos

Tal como se señaló en el Marco Conceptual, los subsistemas logísticos son la unidad de planificación estratégica sobre la que se focaliza el PNLog. En la selección de los subsistemas han privado los siguientes criterios iniciales, pero la validación final ha sido hecha con los actores clave del sector en el país:

- Son parte fundamental de la base económica del país y en particular del sector
- Responden a los lineamientos estratégicos nacionales en materia de desarrollo productivo
- Su optimización genera encadenamientos positivos que repercuten en el resto de los subsistemas nacionales

En general, es importante destacar de nuevo el último punto. En el ejercicio de elaboración del Plan no se ha hecho un análisis exhaustivo de todos los subsistemas que integran el sistema logístico panameño puesto que se ha asumido que al generar mejoras en los subsistemas estratégicos se generan sinergias que generan externalidades positivas para el resto de los subsistemas.

En el caso de Panamá, los subsistemas estratégicos seleccionados son:

- Hub de Servicios logísticos de valor agregado en la zona del conglomerado del canal
- Apoyo al sector agrícola y turismo
- Apoyo al Comercio con Mesoamérica

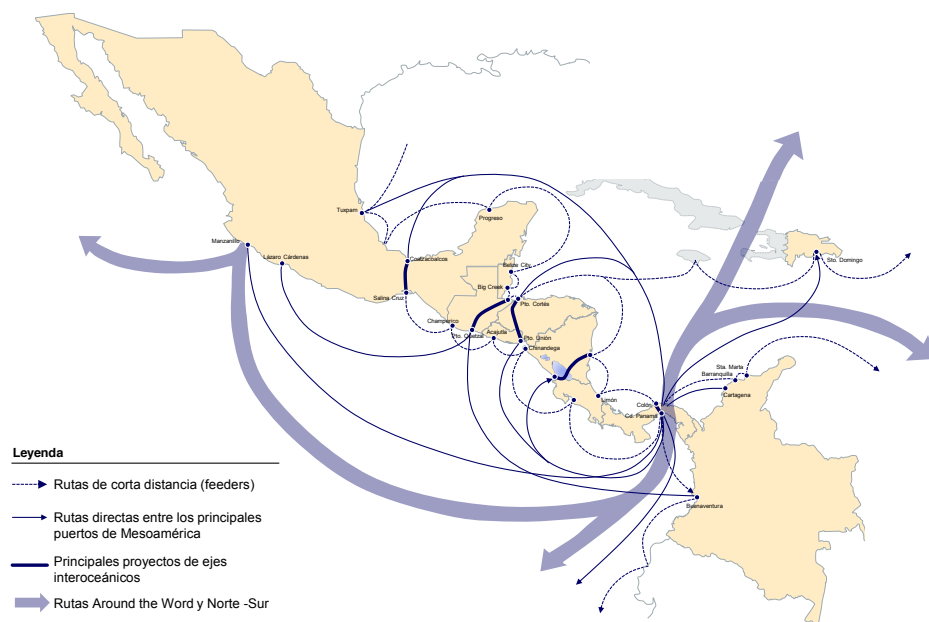
Seguidamente se describen dichos subsistemas y se amplía la síntesis de los elementos discutidos en los talleres de Visión Estratégica llevados a cabo con las mesas de trabajo del Consejo Logístico Nacional durante el año 2014.

10.3.1 Subsistema Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

a. Caracterización

El conglomerado del Canal de Panamá, integrado por el Canal, los puertos y la red vial y ferroviaria que los conecta, así como la oferta logística existente se configura en torno a los nodos logísticos principales país, Ciudad de Panamá y Colon. Este conjunto posiciona al país como actor clave en la distribución física internacional de mercancías, principalmente mediante el modo marítimo, gracias a la elevada conectividad marítima que ubica a Panamá en la posición 26 de 160 a nivel mundial en el ranking del Índice de Conectividad Marítima, tal como lo muestra el siguiente mapa de las rutas principales de tránsito por el Canal de Panamá.

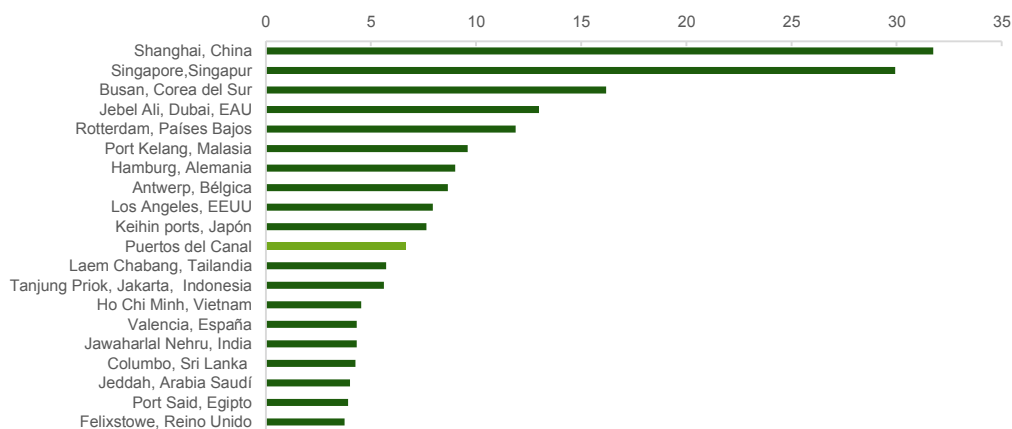
Figura 11-1 Principales rutas de tránsito usuaria del Canal de Panamá



Fuente: Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas. Op. citado

A nivel internacional, Panamá se posiciona como uno de los principales países en movimiento de carga marítima con su conjunto de puertos (11° posición), lo que crea presión en el sistema portuario obligando a una modernización continua y a inversiones para ampliar la capacidad.

Figura 11-2 Carga contenedorizada a nivel mundial, 2011(millones de TEUs)



Fuente: Estudio Mesoamericano de Logística de Cargas. Op. citado

Los 5 principales puertos de contenedores de Panamá movieron en 2011 el 99,6% del total 6,629.943 MM de TEU que se registran en el sistema portuario Panameño, y de este total 92% representa carga de transbordo o con destino a la ZLC para su tratamiento y reexportación.

Esto consolida a Panamá como un Hub de tránsito y transbordo, ya que salvo las actividades comerciales, de distribución y logística que se llevan a cabo en ZLC que atrajo en 2011 5% de la carga contenedorizada por vía marítima y 55% de la carga aérea – unas 63 mil Toneladas –, la oferta es limitada. Como se destacó en el informe (ver capítulo 0, aparte ala oferta logística está atomizada, predominando los inversiones no especulativas y de tamaño relativamente pequeño. Esta oferta se entremezcla en muchos casos con actividades industriales ubicadas en la zona urbana, y sufre y contribuye a los problemas de congestión derivados de una inadecuada segregación de usos del suelo.

Figura 11-3 Movimiento de carga por el Canal de Panamá por segmento de carga



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

Las actividades logísticas predominantes son servicios auxiliares. Las actividades de valor agregado que se llevan a cabo se desarrollan generalmente en la Zona Libre de Colón, donde también se generan grandes tráfico de productos de elevada densidad de valor, especialmente calzado y textiles, electrónicos y productos farmacéuticos.

Sobre el transporte aéreo, la totalidad de la carga aérea es internacional y se moviliza a través de Aeropuerto Internacional de Tocumen, con fuertes relaciones comerciales con Zona Libre de Colón, empleando para esto el ferrocarril o medio carretero; el resultado es el manejo de las cargas a través de medios intermodales que cuentan con servicios conexos de alto nivel para la manipulación de las cargas. Las principales aerolíneas vinculadas al transporte de carga que operan en Tocumen son DHL, VENSECAR, LA SURAMERICANAS, COPA AIRLINES y KLM. El Aeropuerto de Tocumen es el actual líder y Hub centroamericano en transporte de carga pero debe afrontar la competencia futura de los aeropuertos de La Aurora (Guatemala) y El Salvador, que tienen planes de ampliación de la oferta de servicios a la carga.

Una de las ventajas competitivas hasta el momento del subsistema, pero a la vez limitante del crecimiento en el futuro, es la gran concentración de una parte importante de los activos logísticos en Balboa y Colón. . El deseo de incrementar estas actividades logísticas en las cercanías del Canal, incluyendo la Zona Libre de Colón, requeriría de una reorganización de la oferta logística en zonas de clase mundial y la generación de una infraestructura adaptada para servir las necesidades de conectividad en la franja interoceánica. El dimensionamiento de esta

oferta pasa por definir claramente cuáles son los segmentos de valor agregado en que Panamá tiene potencial para diversificar su actual oferta de servicios auxiliares.

b. Fortalezas y debilidades

El subsistema “Hub de SLVA del Conglomerado del Canal cuenta con las siguientes fortalezas y debilidades para el logro de la ambición del país:

Cuadro 11-1 Fortalezas y Debilidades del Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

	Hub de SLVA del Conglomerado del Canal
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Canal de Panamá en ampliación, lo cual incrementará el tráfico y la demanda potencial por SLVA • Disponibilidad de infraestructuras de clase mundial (puertos, ferrocarril y aeropuerto) con elevada conectividad • Bajo riesgo país y la existencia de economías de aglomeración en el conglomerado del Canal que resultan un atractivo de inversiones importante • Existencia de servicios de transporte de calidad • Actividad comercial de la Zona Libre de Colón consolidada y servicios de valor agregado ya brindados en la misma • Entramado de negocios con Latinoamérica y Norteamérica ya consolidado
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación de la oferta logística en zonas de 2° y 3° clase, y muy limitada oferta de zonas de clase mundial (1°) • Existencia limitada de zonas logísticas de clase mundial bien conectadas con puertos • Saturación de la red vial interna y problemas de congestión vial • Congestión de puertos • Oferta de servicios logísticos altamente concentrada en servicios auxiliares • Desarrollo poco ordenado de la oferta portuaria bajo sistema de concesiones que hacen compleja la regulación y generan poca reactividad • Dispersión de instrumentos de incentivos a la inversión extranjera que generan confusión en el inversionista • Procesos COMEX con ineficiencias y fragmentados, no concebidos para brindar un seguimiento sistémico a los flujos que se generan en las casi 150 zonas primarias con que cuenta el país • Escasez de RRHH a nivel técnico

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica (Op. Citado) y las discusiones en las Mesas de Trabajo del CLN

c. Agenda Estratégica del Subsistema

Segmentos de mercado potenciales en SLVA

Una de las principales actividades llevadas a cabo como punto de partida para la definición de la Agenda Estratégica del Subsistema fue el ejercicio llevado a cabo para reflexionar sobre los

segmentos de mercado en que Panamá tenía potencial de desarrollar una oferta sostenible. Este ejercicio, iniciado con el evento de Reflexión del 22 de enero de 2014 y profundizado en reuniones llevadas a cabo entre los meses de enero y febrero de 2014, concluyó sobre los segmentos señalados en la siguiente tabla, la cual sintetiza también el riesgo percibido en cada uno, los elementos que mueven la industria en cuestión y los factores críticos de éxito para el desarrollo de dicha oferta.

Cuadro 11-2 Segmentos potenciales de SLVA a desarrollar en Panamá

Factor	Descripción
Distribución Regional de Farmacéuticos y Productos de Consumo Masivo	
Riesgo percibido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El desarrollo es moderado pero tiene alto potencial ▪ En consumo masivo hay oportunidades en valor agregado a través de servicios logísticos ▪ Hay que evolucionar hacia la manufactura, generar tecnología ▪ Es necesario balancear la diversidad de productos
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El desarrollo es moderado pero tiene alto potencial ▪ En consumo masivo hay oportunidades en valor agregado a través de servicios logísticos ▪ Hay que evolucionar hacia la manufactura, generar tecnología ▪ Es necesario balancear la diversidad de productos
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Espacio de almacenamiento y conectividad entre nodos ▪ Asegurar la cadena de frío en farmacéuticos ▪ Centro de carga aérea eficiente ▪ Regímenes de Zonas Francas, Zonas libres homogéneas y claros para el inversionista <p>RRHH</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ RRHH de nivel técnico en logística, inclusive a licenciados en farmacia. Desarrollar una oferta adaptada a necesidades reales <p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover operadores especializados en automatización, promoción y mercadeo en general de la oferta panameña ▪ Servicios de calidad en Zona Franca ▪ Calidad de servicio ▪ Logística urbana eficiente ▪ Costos de carga y descarga en puertos y costos del transporte terrestre (PN es muy caro) ▪ Regímenes laborales especiales ▪ Incentivos para preinversión en tecnología <p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trámites aduaneros y comex eficientes. Procesos de la cadena logística portuaria de forma general ▪ Permisología ágil para productos farmacéuticos: Ventanilla única de productos farmacéuticos

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificación de certificados de origen
Postergación de Bienes de Consumo	
Riesgo percibido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panamá ofrece seguridad, estabilidad política ▪ Régimen legal favorable
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda creciente de servicios de postergación ▪ Mercado local reducido pero compensado por la elevada conectividad, la existencia de una red de distribución consolidada ▪ Panamá es más caro que China, pero los tiempos de tránsito son más cortos ▪ El hub de postergación puede contemplar logística de retorno ▪ Existencia de proveedores de insumos
Competencia	Los principales competidores son México, Miami, Cartagena, China
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los 3PL mantienen activos muy ligeros, se requiere infraestructura logística de clase mundial ▪ La proximidad al centro de la ciudad ▪ Conexiones eficientes entre las zonas logísticas y los puertos <p>RRHH</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ RRHH de nivel técnico <p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trazabilidad de la carga ▪ Estandarización de normas entre administraciones
Hub de Perecederos	
Riesgo percibido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo, Panamá cuenta con seguridad, estabilidad
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El mercado de Panamá es pequeño, es necesario concentrar carga de otros países centroamericanos ▪ La existencia de middlemen o brokers encarece, tendencia es al <i>direct sourcing</i> ▪ La postergación en perecederos es limitada, hay menos SLVA ▪ Es necesario diferenciar el mercado de perecederos nacional del internacional
Competencia	
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura y Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener la cadena de frío ▪ Volúmenes de carga suficientes para generar economías de escala <p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La trazabilidad de la carga, en particular en productos bajo temperatura controlada
Hub de Distribución de Hidrocarburos	
Riesgo percibido	Bajo, Panamá cuenta con seguridad, estabilidad
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambio a gas líquido, otras fuentes, el bunker viene disminuyendo, lo cual genera la oportunidad para generar un mercado de distribución de gas ▪ Mayor exigencia de combustibles sin azufre que va a impactar la oferta de Panamá ▪ Demanda estable, la tendencia es a la diversificación de productos ▪ Hay potencial moderado para operaciones top-off

Competencia	<ul style="list-style-type: none"> El canal, la conectividad, son un elemento atractor de inversiones Panamá ha venido perdiendo mercado ante EEUU y El Caribe
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura y Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> Es necesario contar con infraestructura vial eficiente Oferta de servicios a la nave Servicios logísticos terciarizados son escasos o inexistentes <p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> La trazabilidad de la carga <p>RRHH</p> <ul style="list-style-type: none"> Déficit de RRHH calificados, favorecer la inmigración selectiva
Hub de Distribución de Graneles	
Riesgo percibido	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad, estabilidad, marco legal favorable a zonas francas y estable Medidas de protección de la producción nacional afectan el negocio
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Los costos son determinantes, hay que reducir costos de electricidad Hay potencial moderado para operaciones top-off Demanda creciente, en particular en cemento, cereales Panamá es un hub para redistribución, potencial de empaquetar graneles
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> El canal, la conectividad, son un elemento atractor de inversiones en este sector
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura y Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> Es necesario contar con infraestructura vial eficiente Centros de acopio y muelles terrestres <p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> Asegurar procesos de comercio exterior eficientes <p>RRHH</p> <p>Déficit de RRHH calificados</p>
Postergación y Distribución de Vehículos y Equipo Pesado	
Riesgo percibido	<ul style="list-style-type: none"> Bajos riesgo relativo en las áreas económico-financiera.
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica privilegiada, acorta distancia a mercados. Grandes clientes globales que buscan: <p>Trazabilidad de la carga</p> <p>Reactividad</p> <p>Costos competitivos</p> <p>Cobertura global</p> <ul style="list-style-type: none"> Servicios de valor agregado vistos como parte de una estrategia de reducción de costos, hay una oportunidad de mercado El desarrollo de cualquier oferta debe partir de un conocimiento a fondo del mercado y de las estrategias de los actores La oferta debe adaptarse a clientes de tamaño muy diverso <p>El mercado es muy reactivo, debe haber capacidad de adaptación</p>
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> Competidores en la región: Colombia y Rep. Dominicana.
Factores críticos de éxito	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura especializada (Ro-Ro) Conectividad entre puertos que garantice velocidad en la movilización de la carga

	Procesos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agilidad, velocidad ▪ Seguridad de la carga ▪ Trazabilidad de la carga, just-in-time RRHH Competencias técnicas
Servicios a la nave	
Riesgo percibido	Riesgo país percibido bajo
Industria y Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panamá cuenta con una demanda potencial visto el volumen de naves que transitan por el país. ▪ Es necesario generar una respuesta más rápida que competidores Trabajar la percepción del mercado: "Panamá es Cara"
Competencia	Cartagena, Cucedo, Puertos cubanos y Jamaica, Houston
Factores críticos de éxito	Infraestructura <ul style="list-style-type: none"> ▪ Muelles de servicio en Colón y el Pacífico no adaptados (Panamá no cuenta con la infraestructura adecuada, un solo muelle permitiría triplicar el negocio) Procesos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aduanas 7/24/365, homologación de horarios ▪ Seguridad Servicios <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar confiabilidad de entrega del servicio. ▪ Alta reactividad del servicio ▪ Costos competitivos ▪ Necesidad de analizar toda la logística de suministro a las naves como un subsistema aparte RRHH Competencias técnicas y personal que hable inglés

Fuente: Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, posterior al Evento de Reflexión Nacional sobre el potencial de desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de servicio a usuarios internacionales, Enero 22, 2014

Estos segmentos fueron priorizados por los participantes, llegando a la siguiente priorización:

Cuadro 11-3 Resultado de la priorización de los segmentos de SLVA

Segmento	Alta	Media	Baja	Resultados
Farmacéuticos	5	1	1	18
Bienes de consumo masivo	4	3	1	23
Perecederos	3	4	1	18
Hidrocarburos	5	2	1	20
Graneles	2	4	2	16
Vehículos y equipo pesado	2	4	2	16
Servicios a la nave	6	1	1	22

Fuente: Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, Febrero, 2014

Los criterios definidos y utilizados para la priorización fueron los siguientes: a) Ya existen prácticas operativas en Panamá y acciones del Gobierno en curso para reforzarlos, el segmento está maduro y es capaz de generar emprendimiento (encadenamiento productivo); b) facilidad y rapidez para capacitar al RRHH para atender el segmento; c) capacidad de generar sinergias en la totalidad del sistema logístico nacional que se traduzcan en eficiencia global y reduzcan los costos del transporte; c) contribución del segmento al desarrollo del conglomerado logístico; d) costo de oportunidad de no actuar en el segmento; e) impacto en la cantidad y calidad del empleo; f) potencial real de mercado; g) capacidad de generar empleo bien remunerado.

Visión

Los ejercicios de Visión del subsistema se llevaron a cabo entre los meses de enero y febrero de 2014. Como resultado del ejercicio se concluyó en la siguiente visión:

Panamá es un Hub Logístico mundial de valor agregado, líder en innovación y conectividad global

Respecto a los factores de éxito, se concluyó en las siguientes prioridades:

- Infraestructura integrada intermodal, corredores dedicados a carga
- Recurso humano altamente calificado para brindar servicios de calidad
- Procesos tecnológicos óptimos
- Regulación normativa ágil
- Seguridad jurídica a inversionistas, regímenes atractivos a FDI
- Colaboración público/privada
- Política de Estado

La tabla a continuación muestra los resultados parciales que condujeron a las conclusiones señaladas anteriormente.

Cuadro 11-4 Visión y factores imprescindibles para se logro en el Hub SLVA

Grupo	Visión	Factores críticos de éxito
1	Ser el líder mundial del hub de servicios logísticos multimodal, comercial y de incorporación de valor agregado . Todo Panamá puerto libre	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Seguridad Jurídica • Infraestructura transporte terrestre de carga, corredores logísticos de carga • Visión de Estado de largo plazo • Transferencia de tecnología
2	Ser el centro logístico líder en la generación de valor agregado, sustentado en servicios innovadores y de alta calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología • Infraestructura • Capacitación técnica • Marco legal • Políticas de Estado

		<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de servicio • Comunicación efectiva gobierno sector privado
3	Convertirnos en el primer hub logístico de América Latina enfocando nuestros servicios en distribución de bienes de consumo, servicios a la nave y hub de distribución de hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> • Activos articulados al entorno logístico (canal con puertos, FFCC y corredores terrestres, aeropuerto) • Eficiente desempeño institucional • Marco normativo coherente • Recurso humano capacitado técnicamente
4	Panamá centro logístico mundial. Visión: brindar un servicio de altos niveles de calidad con tiempos y costos competitivos, brindando visibilidad y transparencia en los flujos de carga por medio de tecnología de punta	<ul style="list-style-type: none"> • Personal calificado bilingüe, cultura de servicios, conocimiento IT • Infraestructura logística multimodal integrada que garantice flujos de mercancía ininterrumpidos • Sistema unificado de gestión logística en diferentes módulos (PCS, aduanas, DMC, • Convenios aduanas y fitosanitarios, binacionales que aseguren el paso expedito de la carga destinada al exterior
5	Convertir a Panamá e el líder americano en servicios logísticos de valor agregado, mediante inversión en infraestructura, mejoramiento de procesos, conectividad de sus activos logísticos y potenciación del RHH en el sector	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr sinergias entre sector público y privado orientada al logro de un desarrollo sostenible • Inversión en educación • Infraestructura
6	Ser el hub logístico global más eficiente y competitivo en proveer servicios de valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo humano altamente entrenado con altos estándares en cultura de servicios y productividad • Infraestructura física y proceso tecnológicos de vanguardia • Red de colaboración público privada sinérgica • Reglas claras y seguridad y estabilidad jurídica
7	Portal de entrada/salida preferido a nivel mundial, donde se proveen servicios del más alto valor agrado a la carga y a las naves	<ul style="list-style-type: none"> • RRHH calificados • Procesos/tecnologías óptimos • Infraestructura adecuada • Regulación/normativa ágil

Fuente: Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, Febrero, 2014

10.3.2 Subsistema Apoyo al sector agrícola

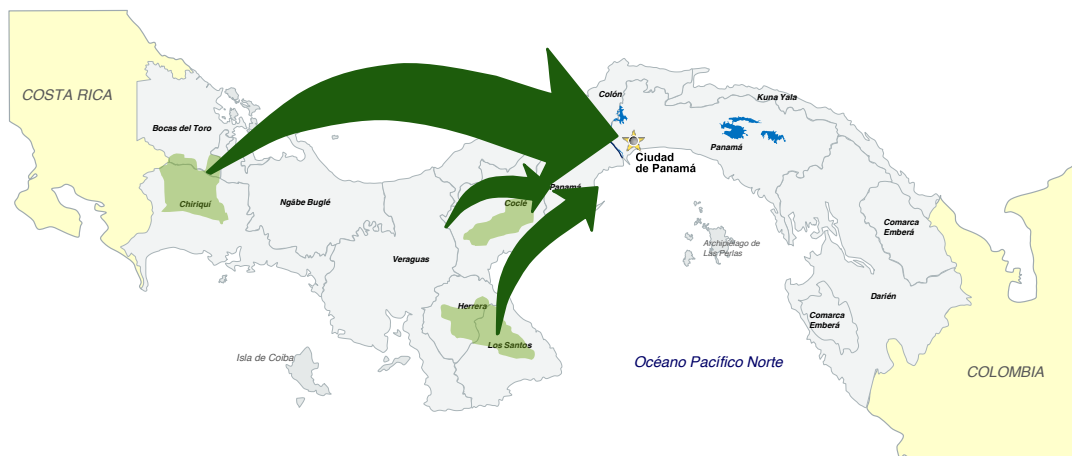
a. Caracterización

En Panamá, los sectores productores de bienes generan una contribución relativamente pequeña al PIB, entre ellos el sector agrícola que en el 2011 tuvo un aporte del 3,8%. Entre sus vecinos, Panamá es el país con menos contribución al PIB del sector agrícola entre los vecinos mesoamericanos.

La producción agrícola nacional satisface mayoritariamente el consumo doméstico. Destacan entre los rubros agrícolas dominantes los cereales, frutas, hortalizas, legumbres, silvicultura y madera. En producción pesquera destacan el camarón y el atún (48% y 25% respectivamente), en tanto que en producción pecuaria ñas aves de corral (44%) y el ganado vacuno (31%).

En Panamá la logística nacional está al servicios de centros de producción agropecuaria, manufacturera y de consumo. La mayor parte de la producción (80% de las hortalizas nacionales y casi la totalidad del ganado bovino) se concentra en la provincia de Chiriquí, seguidas de Herrera, los Santos y Coclé, el consumo se produce principalmente en la Ciudad de Panamá y Colón. Estos incluye los flujos de distribución nacional, es decir, los productos son concentrados en Panamá principalmente para ser redistribuidos al resto del país, generando numerosos retornos vacíos y pérdida de productos.

Figura 11-4 Flujos de carga agrícola con destino al consumo nacional en Panamá



Fuente: Estudio Latinoamericano de Logística de Cargas. Op. Citado

Destaca especialmente el suministro de perecederos y sus necesidades de logística especializada (cadena de frío). Según arrojan cifras de la Secretaria del Frio, más del 60% de la flota destinada a movimiento de la carga está compuesta por pick ups, vehículos no acondicionados para esta tipología de producto, lo que añade ineficiencias al proceso.

Figura 11-5 Tipo de vehículo y origen registrados a la entrada al MAC Panamá

(muestra 22.800 vehículos entre 02/2011 y 03/2012)

Figura 62: Tipo de vehículo y origen acceso vehículos al MAC Panamá. (Muestra: 22,800 veh. entre 02/2011 y 03/2012)



Fuente: Estudio Latinoamericano de Logística de Cargas con base en datos de la Secretaría de Frío. Op. Citado

Estas condiciones generan precios poco competitivos en el mercado panameño de producción nacional y, a su vez, minimiza las oportunidades de colocar productos nacionales en el mercado internacional, a pesar de reunir condiciones de accesibilidad excelentes.

El taller de trabajo realizado con los actores clave del sector permitió igualmente detectar que hay problemas con el envío internacional de productos, cada productor negocia los fletes independientemente y esto, sumado a los bajos volúmenes de producción, la estacionalidad y el cupo limitado de las navieras debido a los envíos chilenos, genera fletes muy elevados que afectan la competitividad.

b. Factores críticos de éxito del subsistema

De forma genérica, el éxito de un subsistema logístico de apoyo al sector agrícola reposa en los siguientes factores:

- Concentración de la producción y economías de escala
 - Genera economías que permitan actividades logísticas de valor agregado.
 - En el caso particular de Panamá, prácticas orientadas a fomentar la madurez de las cadenas logísticas a través de esquemas de asociatividad podrían mitigar parcialmente los problemas derivados de bajos volúmenes
- Bajos de costos logísticos

- Indispensable para asegurar la competitividad internacional y nacional. En particular destacan los costos de insumos y del transporte, que impactan de forma elevada en los costos logísticos
- Es necesario reducir impacto en costos por causa de retornos vacíos
- Agregación de valor a través de SLVA
 - Los SLVA pueden incrementar significativamente el valor de exportaciones agrícolas a bajo costo
- Servicios especializados para preservar la calidad
 - Mantenimiento de la cadena de frío en infraestructura especializada y transporte con el fin de minimizar las pérdidas de productos
 - Equipos adecuados para el transporte y la manipulación
 - Mano de obra especializada
- Accesibilidad
 - Infraestructura adecuada y de calidad que reduzca el impacto sobre el producto durante la fase de transporte
 - A nodos de comercio exterior
- Información de mercado
 - Información sobre condiciones de acceso a los mercados nacionales e internacionales, los precios internacionales, estándares
 - Disponibilidad de productos a nivel nacional
- Certificaciones del producto y procesos logísticos
 - En localizaciones y bajo esquemas que puedan reducir los costos
 - Adoptar certificaciones en sitios de consolidación de la producción

c. Fortalezas y Debilidades

Las fortalezas y debilidades identificadas para el éxito del subsistema se resumen en el cuadro a continuación.

Cuadro 11-5 Fortalezas y debilidades del Subsistema de Apoyo al Sector Agrícola

	Apoyo al sector agrícola y turismo
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de la secretaría de cadena de frío • Zonas productivas concentradas • Cercanía a puertos especializados • La legislación panameña está adaptada a mercancías en tránsito • Existencia de experiencias nacionales de compradores a gran escala • El MICI cuenta ya con ventanilla de exportaciones • Se cuenta la ley 105
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de la producción agrícola nacional ineficiente • Falta de continuidad de la cadena de frío en el transporte y almacenaje • Acceso vial limitado a algunas zonas del país (Ngäbe Buglé, Veraguas, •

	<p>Colón y Kuna Yala)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura logística para la distribución nacional limitada y fragmentada en Ciudad de Panamá • La experticia existente en la logística internacional no se ha transmitido a la logística interna • Congestión vial • Existencia de numerosos intermediarios o brokers hacen poco viable para los exportadores exportar, poca madurez de la cadena • Atomización de pequeños productores dispersos que no cuentan con centros de acopio • Falta de personal en la cadena de frío para operar equipo especializado en sitios remotos • Ventanilla única que debe completarse con fitosanitario y aduana (ya se está haciendo) • Certificaciones a nivel de productores sobre buenas prácticas agrícolas para productos de exportación y además las certificaciones son costosas • Certificaciones nacionales no se aceptan en mercados foráneos y las internacionales son costosas • Falta de capacitación del productor en buenas prácticas requeridas para posicionar el producto en el extranjero • Potencial de aprovechamiento de infraestructura para concentrar productos de la región no aprovechada y que mitigaría los problemas de escala • Falta de sistemas de trazabilidad • Falta de capacitación aduanera en procesos aplicables a carga en tránsito • Cupos limitados en navieras (los barcos vienen copados de Chile), desventaja competitiva frente a países latinoamericanos exportadores de productos agrícolas • Volúmenes bajos y fluctuaciones estacionales • Diferencias substanciales de precios de navieras derivados de fluctuaciones entre demanda planificada vs. real • Poca asociatividad en productores para compra de insumos, consolidación y grupaje de productos • Falta de inversionistas externos y baja inversión del sector privado en general • Costos elevados del transporte terrestre • No hay regulación de precios de insumos a nivel nacional • Atomización de la producción en pequeños productores no corporativos • Costos elevados de cruce del canal • Elevadas exigencias de compradores turísticos nacionales y
--	--

	<p>productores nacionales con baja capacidad de adaptarse a los estándares exigidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carreteras de acceso (red terciaria) en mal estado • Integración vertical de navieras y transportistas encarece el flete
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica (Op. Citado) y las discusiones en las Mesas de Trabajo del CLN

d. Visión del Subsistema

Los ejercicios de Visión del subsistema se llevaron a cabo entre los meses de enero y febrero de 2014. Como resultado del ejercicio se concluyó en la siguiente visión:

Panamá cuenta con un sistema logístico eficiente que crea economías de escala y facilita la competitividad de los productos agrícolas panameños en el mercado nacional y de exportación

Respecto a los factores de éxito, se concluyó en las siguientes prioridades:

- Incrementar los volúmenes de producción y/o generar economías de escala a través de asociatividad y logística de apoyo a la madurez de las cadenas
- Conectividad a centros de producción
- Datos de mercado regulares que permitan optimizar la comercialización de los productos
- Simplificación de procesos de Comercio Exterior
- Reducción de costos de insumos

Complementariamente se identificaron acciones sobre el sector agrícola que trascienden al subsistema:

- La necesidad de incentivos, financiamiento y un marco legal adecuado
- Elaborar planes de desarrollo del sector agrícola que ahonden en el potencial de exportación de productos

La tabla a continuación muestra los resultados parciales que condujeron a las conclusiones señaladas anteriormente.

Cuadro 11-6 Visión del Subsistema Apoyo al Sector Agrícola

Grupo	Visión	Imprescindibles
1	Cadena logística eficiente en términos de tiempo y costo, que facilite el flujo de productos agrícolas de alta calidad y alto valor en el mercado exterior y nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Crear programas de estado que favorezcan la producción agrícola • Hacer más eficiente la entrega de incentivos al productor • Incrementar la conectividad de nodos

		<p>productivos y crear centros de acopio y estudios de mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observatorio logístico enfocado al agro que recopile información crítica de capa de producción, mercado y permita toma de decisiones integrada
2	Contar con un sistema logístico integral eficiente, ágil, con costos competitivos y que contribuya a ofertar productos de calidad inocuos y de calidad fitosanitaria para el mercado nacional y de exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico • Infraestructura • Más inversión y financiamiento • Mayores volúmenes de producción • Promover la asociatividad
3	Incrementar la producción nacional agrícola con énfasis en la agro-exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de tecnología de información • Capacitación, más agrónomos • Insumos de bajo costo • Centralización de permisología y documentación • Financiamiento al productor • Apoyo Estatal a la producción nacional
4	Contar con un hub de concentración de productos de la región y una logística oportuna que asegure el producto llegue al destino y aprovechar al máximo la conectividad comercial con la que cuenta el país	<ul style="list-style-type: none"> • Asociatividad • Homologar marco legal para poder tratar mercancías en tránsito

Fuente: Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, Febrero, 2014

10.3.3 Subsistema Apoyo al Comercio Regional por carretera

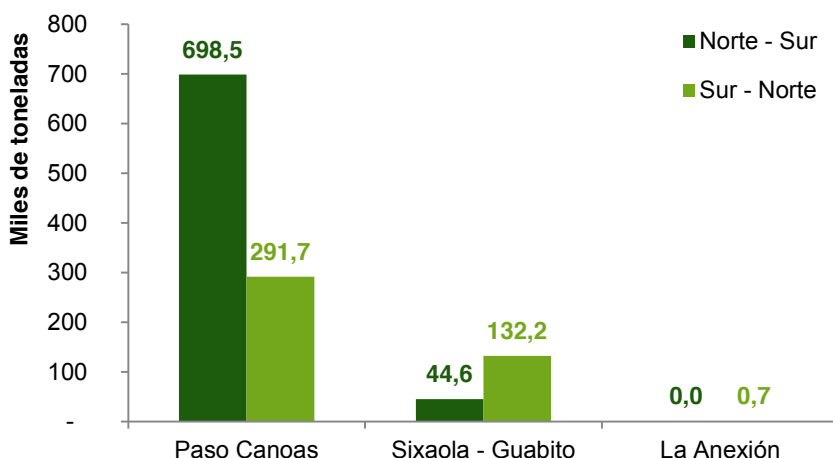
a. Caracterización

El comercio de Panamá con Mesoamérica (Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana) ascendió a 1.9 millones de toneladas, un 18.6% del comercio exterior. De este comercio el 71% en valor del comercio exterior entre Panamá y la región en 2011 tiene origen o destino en ZLC.

El transporte terrestre predomina en las relaciones con Centroamérica, en particular con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. CR, SV y NI, en las cuales gran participa en el 90% de las exportaciones y el 60% de las importaciones (2011).

En el comercio carretero, la infraestructura fronteriza se compone de dos pasos de frontera principales con Costa Rica: Paso Canoas en el Pacífico y Paso Guabito en el Atlántico. Por Paso Canoas circula el 85% de la carga fronteriza de Panamá, y hasta el 99% de la carga de Zona Libre de Colón que tiene como destino Centroamérica. Paso Guabito tiene flujo muy limitado, resultado principalmente de la relación agrícola y productiva entre las provincias de Bocas de Toro en Panamá y Limón en Costa Rica. Finalmente La Anexión, situada en la costa Pacífica, tiene un flujo muy reducido.

Figura 11-6 Flujos de carga en los pasos de frontera de Panamá



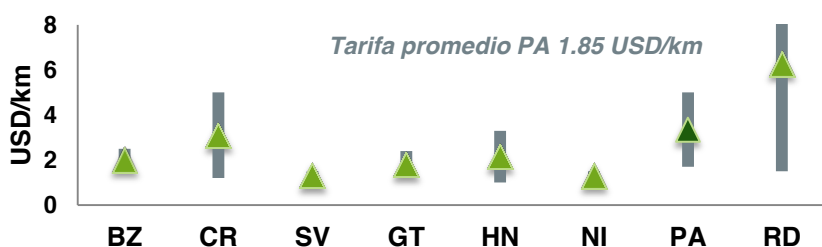
Fuente: Estudio de Logística de Cargas en Mesoamérica. Op. Citado

Las instalaciones fronterizas en Paso Canoas son muy limitadas, especialmente en términos de infraestructura. No se dispone de zona primaria segregada ni estacionamiento para vehículos, lo que incrementa el riesgo de ilícitos y como resultado promueve un control más estricto. Adicionalmente, los controles ejercidos a la carga son bilaterales, no unilaterales, lo cual se traduce en un proceso lento y costoso.

Los servicios de transporte carretero sufren de ineficiencias importantes debido a un elevado porcentaje de retornos en vacío, que como se ha señalado en el informe, es en parte resultado de las represalias de otros países Centroamericanos a las medidas coercitivas de libre tránsito impuestas por ZLC. Esto ha generado un esquema consiste en transportar la carga a almacenes fiscales en los alrededores del Aeropuerto de Tocumen, lugares donde se realizan procesos de cross-docking para su transporte hacia otros puntos del país o de Centroamérica, lo cual incrementa los costos finales.

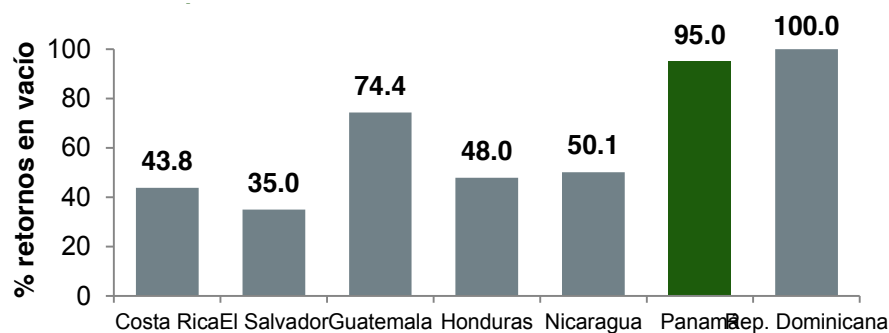
A pesar de ello, el desempeño del transporte automotor de carga en Panamá es bueno en relación al resto de países Centroamericanos, especialmente en aspectos como la antigüedad de la flota de carga, el aprovechamiento anual de los vehículos y la calidad de servicio. Las tarifas medias, sin embargo, son ligeramente superiores a la media regional

Figura 11-7 Valor de tarifas de transporte automotor de carga en la Región (2012)



Fuente: Estudio de Logística de Cargas en Mesoamérica. Op. Citado

Figura 11-8 Proporción de retornos en vacío en Centroamérica (2012)



Fuente: Estudio de Logística de Cargas en Mesoamérica. Op. Citado

El modo marítimo es mayoritario en el comercio con el resto de países, y es determinante en el comercio con Colombia, República Dominicana y con México. El 65% de los flujos movidos por vía marítima por valor se corresponden a exportaciones de la Zona Libre de Colón, con destino en Colombia. Los flujos de importación fuera de ZLC representan el 22% en valor, además de las importaciones de ZLC que representan un 9.5% en 2011

b. Factores críticos de éxito

- Red vial
 - Infraestructura vial con los estándares adecuados a vehículos pesados (ancho, peso)
 - Red en buen estado
- Servicios logísticos y de transporte
 - Servicios logísticos y de transporte eficientes
 - Tasa reducida de retornos en vacío; posibilidad de compensación de carga
 - Servicios puntuales , confiables
 - Infraestructura y equipos de calidad para operaciones logísticas y de transporte
 - Mano de obra especializada en la manipulación de la carga
- Pasos de frontera
 - Infraestructura adecuada a controles simultáneos, zona primaria segregada
 - Estacionamientos para vehículos pesados de acuerdo al tráfico que soporta el nodo
 - Procesos aduaneros y de migración ágiles
 - Eliminación de duplicidades en los procesos y sobrecostos innecesarios
- Política comercial
 - Tratados de Libre Comercio
 - Acuerdos de libre tránsito en 3 países
- Normativa
 - Adecuación y homogeneización del transporte carretero en la región
 - Adecuación normativa aduanera y de tránsitos

c. Fortalezas y Debilidades

El siguiente cuadro resume las principales debilidades encontradas en el Subsistema de Apoyo al Comercio Regional

Cuadro 11-7 Fortalezas y Debilidades del Subsistema Apoyo al Comercio Regional

	Apoyo al Comercio Regional
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none">• Existencia del comercio de ZLC, gran generador de carga para Mesoamérica• Infraestructura carretera en Panamá de buena calidad• Seguridad de la carga en Panamá• Hub portuario y aeroportuario regional• Existencia de una oferta consolidada de servicios de transporte de calidad gracias a la logística internacional que representa también una oportunidad para el subsistema• Existencia de servicios de transporte y de logística de valor agregado de elevada calidad
Debilidades	<ul style="list-style-type: none">• Reducida eficiencia del transporte carretero internacional (retornos en vacío)• Infraestructura muy limitada en pasos de frontera• Problemas de seguridad en carretera fuera de Panamá• Débil estructura de la oferta logística de apoyo al intercambio comercial

	centroamericano, principalmente zonas de distribución urbana y servicios logísticos de valor agregado
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Estudio de Logística de Cargas de Mesoamérica (Op. Citado) y Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, Enero, 2014

d. Visión del Subsistema

Panamá es el Hub logístico aéreo, marítimo y terrestre de distribución y valor agregado más competitivo y eficiente de la Región

Respecto a los factores de éxito, se concluyó en las siguientes prioridades:

- Desarrollo de servicios específicos
- Ventanilla única
- Aduanas eficientes, priorizar movimientos de tránsito
- Trazabilidad de la carga puerta a puerta
- Cooperación público privada
- Estandarización de procesos de COMEX
- Infraestructura fronteriza
- Modernización de tecnología y equipos de servicios logísticos, homogeneización de flotas
- Promoción e inteligencia de negocios
- Conectividad multimodal eficiente, puerta a puerta
- Unión aduanera
- Observatorio Logístico
- RRHH adecuados
- Armonización de normas a nivel regional
- Sistemas de información de alta calidad

La tabla a continuación muestra los resultados parciales que condujeron a las conclusiones señaladas anteriormente.

Cuadro 11-8 Visión del Subsistema Apoyo al Comercio Regional

Grupo	Visión	Objetivos
1	Facilitador del comercio con Mesoamérica	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para manufacturas específicas de la región para aprovechar las ventajas de infraestructura del hub multimodal • Creación de una ventanilla única dedicada a atender el proceso de importación y exportación con Mesoamérica • Un marco regulatorio que integre las facilidades de transporte (aduanas) • Sistema integrado para efecto de trazabilidad

		<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación público/privada
2	Ser el hub&spoke logístico multimodal de la Región Mesoamericana con roles de transformación y distribución	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos con estándares de más alta calidad y tecnología disponible • Consolidar el corredor mesoamericano a través de infraestructura fronteriza y armonización aduanera • Incorporación de tecnología y homogeneización de flotas, estándares de comunicación (edifact, TMS etc) y de equipo (hardware) • Desarrollar un observatorio logístico con funciones de monitoreo, recolección y análisis de datos
3	Ser la puerta de entrada y salida de carga para Mesoamérica con proyección mundial, agregando valor	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la infraestructura portuaria de la región • Mejorar la interconexión terrestre • Lograr la unión aduanera • Identificar productos para generar valor agregado • RRHH adecuados
4	Ser la puerta de distribución, reexportación e importación entre Mesoamérica y el mundo (la más confiable)	<ul style="list-style-type: none"> • Conectividad multimodal (destinos) • Procesos aduaneros óptimos • Sistemas de información y comunicación e última generación • Trazabilidad de carga • Integración y coherencia comercial, legal fiscal a nivel regional (homologación/infraestructura)

Fuente: Taller de Trabajo de Planificación Estratégica, Enero, 2014

10.4 Descripción detallada de acciones del PNLog

1. Hub de SLVA del Conglomerado del Canal

1.1. Plan Maestro y estudios complementarios

1.1.1. Estudio de Demanda de SLVA: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: Es un estudio de demanda actual potencial y futura tomando en cuenta las oportunidades para el desarrollo de Servicios logísticos de valor Agregado en la franja interoceánica. Entre los entregables deberá destacar una estimación de la oferta potencial actual y futura, tendencias en el desarrollo de servicios logísticos así como un FODA desarrollado a nivel regional de las oportunidades de la Zona Interoceánica de desarrollar servicios logísticos de Valor Agregado.

1.1.2. Plan maestro infraestructura Franja Interoceánica: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: Estudio que deberá incluir obras de transporte e infraestructura logística a ejecutar a corto, mediano y largo plazo (0~2 años, 2~10 años, plazo > 10 años), así como la estimación de necesidades de servicios públicos, con el propósito de apoyar la optimización de los flujos de carga terrestre, marítima y aérea, facilitar el almacenamiento y transbordo de carga y la prestación de servicios Logísticos de Valor Agregado. Este plan deberá ir integrado a otras iniciativas relacionadas con el desarrollo de infra y superestructura logística tanto de flujo de carga como de información así como a estudios de demanda de flujos de carga y potencial para SLVA.

1.1.3. Inventario de Tierras con potencial marítimo y logístico: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: Es un inventario de todos los terrenos dentro de la Zona Interoceánica, con información relevante de los mismos (superficie, localización, conectividad terrestre a principales nodos de consumo y transporte). Este inventario y valorización de los terrenos deberá proveer información sobre la respectiva vocación de los diversos terrenos disponibles dentro de la Zona Interoceánica con base en criterios adecuados, así como otra información de interés.

1.1.4. Plan estratégico de Promoción Hub SLVA: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: Estrategia de Promoción a nivel país para posibilitar el posicionamiento de Panamá como un centro SLVA en nichos de mercado específicos previamente seleccionados.

1.2. Estrategia de Desarrollo Aeroportuario: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: Documento que contiene lineamientos específicos para el desarrollo a corto y mediano plazo del conglomerado aeroportuario existente en el país. Este documento deberá contener estrategias y acciones tanto para carga como flujos de pasajeros tomando en cuenta un análisis FODA del sistema aeroportuario nacional.

1.3. Mejoras de vialidad y garita central ZLC: Subsistema: Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. Descripción: mejoras de infraestructura a fin de reducir las demoras y costos de operadores logísticos y transportistas.

1.4. Acciones derivadas del Plan Maestro

1.4.1. Zonas de actividad logística

- 1.4.1.1. ZAL Balboa: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que incluye estudios de locación y factibilidad para la construcción de la infraestructura básica (vías de acceso, terreno nivelado, relleno donde sea preciso, rompeolas de ser necesario, conexiones eléctricas, de agua, infraestructura de manejo de desechos líquidos y sólidos, conexión de fibra óptica de banda ancha) para una Zona de Actividad Logística (ZAL) en el área Pacífica, adecuada a las necesidades del mercado potencialmente usuario de las mismas.
- 1.4.1.2. ZAL Colón: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que incluye estudios de locación y factibilidad para la construcción de la infraestructura básica (vías de acceso, terreno nivelado, relleno donde sea preciso, rompeolas de ser necesario, conexiones eléctricas, de agua, infraestructura de manejo de desechos líquidos y sólidos, conexión de fibra óptica de banda ancha) para una Zona de Actividad Logística (ZAL) en el área Atlántica, adecuada a las necesidades del mercado potencialmente usuario de las mismas.
- 1.4.1.3. ZAL Distribución Urbana Balboa: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que incluye estudios de locación, factibilidad y la construcción de la infraestructura básica (vías de acceso, terreno nivelado, relleno donde sea preciso, rompeolas de ser necesario, conexiones eléctricas, de agua, infraestructura de manejo de desechos líquidos y sólidos, conexión de fibra óptica de banda ancha) para una Zona de Actividad Logística (ZAL) en el área Urbana, destinada a facilitar la gestión de los flujos de corta distancia cuyos punto de destino es la ciudad Capital.

1.4.2. Vialidad y transporte

- 1.4.2.1. Vialidad Zona Interoceánica: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** proyecto de vialidad en la zona interoceánica cuyos objetivo principal es mejorar el flujo de carga terrestre entre los nodos logísticos que se encuentran en esta zona. El mismo deriva del Plan Maestro de infraestructura. Para ello en este proyecto se contemplaría el diseño vial con base en la capacidad de tránsito actual y futura (creación de escenarios/scenario planning), generar modelos de transporte (simulación, métodos analíticos), generar un plan de rutas, determinación de costos de operación, reglamentación, Reconfigurar los esquemas de operación de la compañía de transporte colectivo entre otros.
- 1.4.2.2. Modernización del FFCC y Expansión FFCC E-O (Estudios): **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Estudio para determinar factibilidad y capacidad óptima (potencia futura) para la expansión del Ferrocarril interoceánico actual. Este proyecto

contemplaría la realización de un estudio de factibilidad, estudio de la demanda y pronóstico de la misma a mediano plazo entre otras actividades.

1.5. Otras inversiones ya identificadas

- 1.5.1. Inversiones viales derivadas de Fase 2 Panamá-Pacífico: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es mejorar la conectividad terrestre de Panamá pacífico en tiempo y costos con los nodos logísticos de carga (Terminal de PSA en Rodman, Balboa, y posiblemente con la futura terminal de Corozal) así como con la Ciudad de Panamá. Este proyecto contemplaría la conexión de Howard con el puente centenario entre otras obras que completarían la conexión con PSA Rodman.
- 1.5.2. Cuarto Puente sobre el Canal: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que incluye un estudio de factibilidad, impacto ambiental y construcción de un cuarto puente sobre el canal, posiblemente en el litoral Pacífico.
- 1.5.3. Puerto Corozal: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que contempla un estudio de factibilidad e impacto ambiental, estudio de demanda y pronóstico de la misma para la construcción de una terminal de contenedores en el área actual de Corozal, el cual estaría conectado por carretera y por tren. La segunda fase contempla las obras a ser ejecutadas por parte del sector privado. El proyecto es impulsado por la ACP.
- 1.5.4. Inversiones viales acceso Puertos Margarita y Largo Remo: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que contempla estudio de factibilidad, vialidad, estudio ambiental y construcción de vías de acceso terrestres para la terminal de contenedores de Isla Margarita y el puerto Multi-propósito en Largo Remo.
- 1.5.5. Truck Center Colon: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que comprende Estudio de factibilidad, localización y construcción de un Truck Center que funcionaría como una terminal de camiones de carga para brindar un espacio físico a los camiones de carga y facilitar operaciones como mantenimiento y la creación de una bolsa de negocios.
- 1.5.6. Accesos Viales Centro Carga Aérea apoyo a Tocumen (Panatropolis): **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es crear las conexiones terrestres al complejo en desarrollo conocido como Panatropolis, ubicado en los alrededores del aeropuerto de Tocumen. Este proyecto contempla estudios de impacto ambiental, de factibilidad y vialidad en la zona, así como la ejecución de las obras por parte del sector privado.
- 1.5.7. Redes de Banda Ancha zona Logística Aeroportuaria: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es mejorar la conexión de internet de banda ancha al complejo aeroportuario actual de carga así como a instalaciones de manejo de carga aérea en desarrollo.

1.5.8. Sistema Mantenimiento Vial: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es crear un sistema de mantenimiento vial continuo. Este proyecto contempla la realización periódica de inventarios viales, mantenimiento de pavimentos, desarrollo de programas de mantenimiento vial.

1.6. Medidas operacionales

1.6.1. Operación marítima/portuaria

1.6.1.1. Adecuación de Ayudas a la Navegación: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es actualizar y mejorar la disponibilidad de equipos y personal para facilitar la navegación en las aguas del Canal y evitar la congestión producida por el tráfico.

1.6.1.2. Desarrollo de un Emergency Response Team (ERT) **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Desarrollo de un equipo de emergencias de respuesta rápida para garantizar la seguridad y cumplimiento de los estándares a seguir para la gestión de accidentes en Altamar y en las riberas del Canal.

1.6.1.3. Sistemas apoyo a Implementación FAL 65: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto con el propósito de diseñar un sistema de gestión electrónica que facilite el cumplimiento de las normas contenidas en el documento FAL-65. Se contempla la transmisión de información entre los diferentes actores que juegan parte en las operaciones de navegación en las costas y la cuenca del Canal de Panamá.

1.6.2. Tráfico

1.6.2.1. Plan de Gestión de Tráfico de Carga Panamá: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que contempla crear un plan de Gestión de Tráfico de Carga terrestre que incluiría entre otras cosas: Regulaciones actualizadas sobre Pesos y dimensiones, configurar esquemas de rutas para tráfico de equipo pesado a fin de reducir la congestión y optimizar el uso de la infraestructura, integrar el plan de gestión con los esquemas y acciones del Sistema de Mantenimiento vial (descrito arriba) para todo el territorio nacional considerando las necesidades y características de cada región.

1.6.2.2. Plan de Gestión de Tráfico de Carga Balboa: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que contempla crear un plan de Gestión de Tráfico de Carga terrestre que incluiría entre otras cosas: Regulaciones actualizadas sobre Pesos y dimensiones, configurar esquemas de rutas para tráfico de equipo pesado a fin de reducir la congestión y optimizar el uso de la infraestructura, integrar el plan de gestión con los esquemas y acciones del Sistema de Mantenimiento vial (descrito arriba) para todo el territorio nacional considerando las necesidades y características del área Pacífica de la zona Interoceánica, en torno **a los nodos de carga de la terminal de Balboa, PSA,**

el futuro puerto de Corozal y la Ciudad Capital, extendiéndose hasta el Aeropuerto Tocumen.

- 1.6.2.3. Sistema Comunitario Carga - Fase 1: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Proyecto que contempla la creación de un sistema de automatizado de gestión de información y datos que permita la transmisión centralizada, sin papeles y eficaz de la información clave a los diferentes actores que componen la “comunidad portuaria” (armadores, navieras, operadores de terminales portuarias, agentes navieros, estibadores, compañías remolcadoras, Agentes de carga, transportistas, consignantes y consignatarios) asegurando la confidencialidad de cada uno de ellos.
- 1.7. Acciones complementarias al PNLog
- 1.7.1. Plan ciudad/puerto Colón: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** El plan contempla la reorganización del espacio urbano a fin de integrar adecuadamente las actividades residenciales y comerciales de ZLC con las actividades de movimiento de carga, minimizando el impacto ambiental y urbano.
- 1.7.2. Plan manejo integrado Zonas Costeras: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción :** Acción prevista en la EMN e incluida en el plan para asegurar su ejecución.
- 1.7.3. Plan de Desarrollo Urbano Panamá: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Plan de ordenamiento urbano cuyo objetivo es planificar el desarrollo sostenible de la infraestructura comercial, habitacional y de transporte del centro de la Ciudad de Panamá y sus periferias, para así mejorar la calidad de vida de sus habitantes y evitar pérdidas económicas y de oportunidades debido a la congestión y a un desarrollo no planificado de la superestructura. Este plan contemplaría el desarrollo y expansión de la infraestructura de gestión de desechos y distribución de energía y agua.
- 1.7.4. Plan de Desarrollo Urbano Colón: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Plan de ordenamiento urbano cuyo objetivo es planificar el desarrollo sostenible de la infraestructura comercial, habitacional y de transporte del centro de la Ciudad de Colón y sus periferias, para así mejorar la calidad de vida de sus habitantes y evitar pérdidas económicas y de oportunidades debido a la congestión y a un desarrollo no planificado de la superestructura. Este plan contemplaría el desarrollo y expansión de la infraestructura de gestión de desechos y distribución de energía y agua, tomando en cuenta la influencia de los nodos de carga y transporte presentes en esta región (Terminales de Cristóbal, CCT, Manzanillo, Isla Margarita, Largo Remo, así como la Zona Libre de Colón y el Manzanillo Logistics Park) a tan corta distancia entre si y de los centros de población.
- 1.7.5. Plan de Ordenamiento del Territorio: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** La acción contempla la ejecución de un POT que sirva de marco general a las acciones de ordenamiento del territorio previstas en el marco del PNLog para las actividades logísticas y de transporte.

1.7.6. Plan Nacional de Transporte: **Subsistema:** Conglomerado del Canal y Estructuras de SLVA en la Zona Interoceánica. **Descripción:** Instrumento cuyo propósito es generar un modelo analítico que permita analizar el sistema de transporte nacional, conteniendo información de la demanda actual y futura esperada de los diferentes medios de transporte así como la oferta (presente y proyectada) que permita la planificación por escenarios y defina las inversiones prioritarias en vialidad. Este instrumento deberá estar integrado a los proyectos de Desarrollo Urbano, Vialidad y Gestión de flujos de carga tanto en el área interoceánica como en el resto del País.

2. Apoyo Comercio Regional Carretero

2.1. Infraestructura en Frontera

2.1.1. Paso de Frontera Paso Canoas (incluye expropiación): **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto que contempla la construcción de las infraestructuras necesarias para la revisión y supervisión de la carga que sale y entra del país por parte de aduanas e instituciones anuentes. El objetivo consiste en adaptarlo posteriormente al modelo de control yuxtapuesto con las instalaciones de Costa Rica.

2.1.2. ZAL Paso Canoas: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto que incluye estudios de locación y factibilidad para la construcción de la infraestructura básica (vías de acceso, terreno nivelado, relleno donde sea preciso, rompeolas de ser necesario, conexiones eléctricas, de agua, infraestructura de manejo de desechos líquidos y sólidos, conexión de fibra óptica de banda ancha) para una Zona de Actividad Logística (ZAL) de apoyo a los usuarios del paso en la Zona de Paso Canoas fronteriza con Costa Rica.

2.2. Infraestructura Vial

2.2.1. Proyecto Corredor de prioridad logística Corredor Pacífico : **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** proyecto que contempla complementar el proyecto vial con los componentes tecnológicos requeridos para asegurar la trazabilidad de la carga, implementar el corredor fiscal y vigilar por la seguridad de la mercancía. El proyecto contempla implementar una gerencia del corredor nacional y una regional.

2.2.2. Desarrollo Truck centers Corredor Pacífico: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto que comprende Estudio de factibilidad, localización y construcción de un *Truck Center* que funcionaría como una terminal de camiones de carga para brindar un espacio físico a los camiones de carga y facilitar operaciones como mantenimiento y la creación de una bolsa de cargas en la ribera pacífica, en torno a la zona de Howard y Balboa.

2.2.3. Corredor Prioridad logística Atlántico (Chiriquí a Paso Guabito) : **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** proyecto que contempla complementar el proyecto vial con los componentes tecnológicos requeridos para asegurar la trazabilidad de la carga, implementar el corredor fiscal y vigilar por la seguridad de la mercancía. El proyecto contempla implementar una gerencia del

corredor nacional y una regional. El tramo va desde Chiriquí a Paso Guabito, punto de conexión fronteriza entre Panamá y Costa Rica.

2.3. Apoyo a servicios y procesos

- 2.3.1. Segunda Etapa TIM: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es la implementación del TIM en Panamá y la integración del Sistema con el resto de Centroamérica consiste en la operación de sistemas informáticos y procedimientos aduaneros estandarizados en los puertos fronterizos de Mesoamérica, para optimizar los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios generando un solo documento, el Documento Único de Tránsito. El proyecto asistencia técnica al personal de aduanas, adecuación de info-estructura de ser necesario entre otras acciones.
- 2.3.2. Programa de modernización de la flota de transporte automotor de carga: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Programa de modernización de la flota de transporte automotor de carga. Contempla los estudios y diseño de incentivos e inversiones públicas para modernizar la flota de transporte que sirve a toda la producción panameña, en particular la producción agrícola.
- 2.3.3. Bolsa de Carga Regional: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es diseñar y gestionar un servicio en línea que permita a los transportistas de mercancía buscar cargas que estén disponibles para transportar, permitiendo los viajes de retorno llenos (backhauling) y compartir información con los clientes generadores de carga y los agentes de carga. En una segunda fase contemplaría un mercado virtual de servicios logísticos. Esta herramienta permite bolsas para carga completa así como para Bolsas especializadas en Grupajes (pallets y LTL), así como sistemas de garantía de cobro online (con respaldo de aseguradoras) , Bolsas de Almacenaje, Servicios de Homologación entre otros.
- 2.3.4. Integración sistemas TIM al SCC-VUCE-SIGA: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es facilitar la integración informática entre el actual sistema SIGA, la VUCE (en desarrollo) y un Sistema de comunidad Portuaria (Port Community Systems) de forma que la información relevante pueda ser gestionada de forma más eficiente y los procesos transversales puedan darse con menos incidencia de errores, malos entendidos y pérdida de documentos. Este proyecto contemplaría entre otras cosas asistencia técnica a las instituciones así como un diagnóstico de procesos e implementación actual de los mismos en los sistemas informáticos. El objetivo final es la informatización total a tiempo real y Panamá sin papel a nivel nacional en lo que respecta a los flujos de información de movimiento de mercancías.
- 2.3.5. Mesa de Negociación Transportistas Regionales: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:** Acción paralela a la revisión de acuerdos de reconocimiento mutuo, indispensable para llegar a una solución sostenible del libre tránsito de mercancías y vehículos en el SECA
- 2.3.6. Acuerdos de Reconocimiento Mutuo PN-CR e implem. OEA: **Subsistema:** Sistema Logístico de Flujos de comercio Carretero Nacional/Internacionales. **Descripción:**

Proyecto para estudio legal para diagnóstico y desarrollo de una iniciativa de reconocimiento mutuo en el marco de la figura del Operador Económico Autorizado entre Panamá y Costa Rica y los países de la región, así como el CAUCA y RECAUCA en su conjunto.

3. Apoyo al Sector Agrícola, turismo y minería

3.1. Patrones logísticos del sector

3.1.1. Estudio de cadenas logísticas de Exportación: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos.

Descripción: Proyecto cuyo objetivo es confeccionar un estudio de identificación y diagnóstico de las cadenas logísticas de exportación de productos. Este estudio contempla un mapeo de flujos de carga desde su origen a su destino, caracterización de mercado de los principales productos exportados por Panamá en los mercados actuales y un análisis de nichos potenciales de mercado de mayor crecimiento a futuro para dichos productos.

3.1.2. Plan Estratégico de Desarrollo de Exportaciones Agrícolas: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos.

Descripción: Proyecto cuyo objetivo es formular de un Plan estratégico con lineamientos a corto y mediano plazo para el desarrollo de las agroexportaciones panameñas según los mercados de destino con más potencial. Este proyecto contempla entre otras actividades, un estudio profundo de los principales nichos de mercado actuales y potenciales en los cuales las agroexportaciones panameñas tengan la mejor oportunidad de crecimiento, utilizando la información recopilada en el Estudio de cadenas logísticas de Exportación, plasmar un análisis FODA y de tendencias a futuro para la confección de escenarios posibles.

3.1.3. Sistema de apoyo a exportador agrícola (TLC, Logística, capacitación, portal Web):

Subsistema: Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Instrumento en línea cuyo objetivo es brindar conocimiento accesible e inclusive gratuito a los exportadores actuales y potenciales sobre temas como requisitos para llevar a cabo una operación agrícola en Panamá (con todos los requisitos que ello conlleva por parte de todas las entidades reguladoras del estado), requisitos para la exportación a diferentes países en especial aquellos con los que Panamá tenga Tratados de apertura comerciales así como con aquellos países que representen nichos de mercado atractivos y con gran potencial de crecimiento para los productos nacionales, habiendo sido estos detectados en los proyectos de estudio de cadenas de agro exportación y la Estrategia para productos agrícolas de exportación.

3.2. Infraestructura logística

3.2.1. Desarrollo de Puerto Armuelles y Zona Franca: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos.

Descripción: Estudio de factibilidad del desarrollo del puerto y la zona franca para consolidar el desarrollo agrícola de la región

- 3.2.2.Red secundaria servicio a zonas mineras: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyos propósitos son diseñar y construir una red secundaria de carreteras para facilitar el flujo de mercancía a granel y de proyectos como resultado de las operaciones mineras. Este proyecto contempla la realización de estudios de factibilidad, impacto ambiental y estudio de viabilidad de una red carretera de soporte a las operaciones mineras existentes.
- 3.2.3.Mejoras Corredor Pacífico Zona Darién (complementar programa existente): **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es ampliar la capacidad de flujo de carga y la facilidad para acceder a los nodos de consumo y producción de la Provincia de Darién. El proyecto contempla un diagnóstico de las infraestructuras actuales de transporte (carretera), construcción y ampliación de la vía.
- 3.2.4.Mejoras viales caminos de producción: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es expandir el acceso de los nodos de producción a la red de transporte del territorio nacional. El proyecto contempla estudios de redes de transporte, de factibilidad y ambiental así como la construcción de nuevos caminos y expansión y mejoras de los caminos ya existentes.
- 3.2.5.Agrocentros logísticos
- 3.2.5.1. Localización y factibilidad agrocentro David: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la confección de un estudio de localización y factibilidad de un Centro de almacenamiento, redistribución y actividades de valor agregado como embalaje, etiquetado, inspección y certificación de productos perecederos, llegados de los nodos de producción. Este centro contaría con equipos para mantener la cadena de frío de los productos que allí estarían almacenados. Este proyecto incluiría estudios de factibilidad, impacto ambiental y de localización (este último utilizando técnicas analíticas) para determinar la localización óptima en la ciudad de David. También determinará los productos a almacenar en vista de las diferencias significativas en los requerimientos para almacenamiento prolongado en los diferentes grupos de productos.
- 3.2.5.2. Localización y factibilidad agrocentro Divisa: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la confección de un estudio de localización y factibilidad de un Centro de almacenamiento, redistribución y actividades de valor agregado como embalaje, etiquetado, inspección y certificación de productos perecederos, llegados de los nodos de producción. Este centro contaría con equipos para mantener la cadena de frío de los productos que allí estarían almacenados. Este proyecto incluiría estudios de factibilidad, impacto ambiental y de localización (este último utilizando técnicas analíticas) para determinar

la localización optima en la ciudad de Divisa, con vistas a facilitar la distribución de productos en las provincias centrales y parte de veraguas. También determinará los productos a almacenar en vista de las diferencias significativas en los requerimientos para almacenamiento prolongado en los diferentes grupos de productos.

3.2.5.3. Localización y factibilidad de agrocentro logístico Chepo: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la confección de un estudio de localización y factibilidad de un Centro de almacenamiento, redistribución y actividades de valor agregado como embalaje, etiquetado, inspección y certificación de productos perecederos, llegados de los nodos de producción. Este centro contaría con equipos para mantener la cadena de frío de los productos que allí estarían almacenados. Este proyecto incluiría estudios de factibilidad, impacto ambiental y de localización (este último utilizando técnicas analíticas) para determinar la localización optima en la localidad de Chepo con el objetivo de facilitar el transporte de productos a la ciudad capital y periferias desde la región este del país. También determinará los productos a almacenar en vista de las diferencias significativas en los requerimientos para almacenamiento prolongado en los diferentes grupos de productos.

3.2.5.4. Localización y factibilidad de agrocentros logísticos Santa Fe: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la confección de un estudio de localización y factibilidad de un Centro de almacenamiento, redistribución y actividades de valor agregado como embalaje, etiquetado, inspección y certificación de productos perecederos, llegados de los nodos de producción. Este centro contaría con equipos para mantener la cadena de frío de los productos que allí estarían almacenados. Este proyecto incluiría estudios de factibilidad, impacto ambiental y de localización (este último utilizando técnicas analíticas) para determinar la localización optima en la ciudad de Santa Fé provincia de Veraguas, manteniendo la cadena de frío para los productos en los puntos de producción en el norte de Veraguas e inclusive de la Zona Comarcal, con destino a Veraguas, provincias y la capital. También determinará los productos a almacenar en vista de las diferencias significativas en los requerimientos para almacenamiento prolongado en los diferentes grupos de productos.

3.2.5.5. Modelo Centros de Acopio: **Subsistema:** Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** proyecto cuyo propósito en crear un modelo a escala que incluya la infraestructura y la capacitación de personal para trabajar en un centro de acopio para mercancías ya sea secas o perecederas (cadena de frío). Este modelo deberá estar basado en los principales productos usuarios de los centros.

3.3. Apoyo a Servicios

- 3.3.1. Incentivos para SLVA y transporte refrigerado apoyo agrícola: Sistema Logístico de productos perecederos (agropecuarios), flujos de bienes a granel y carga de proyectos. **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es incentivos para el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado para los productos agrícolas panameños y promover el desarrollo de PYMEs logística. Este proyecto contempla entre otras acciones un diagnóstico del estado actual de las agro-exportaciones y el diseño de medidas a nivel regional y nacional para incentivar el surgimiento de servicios de valor agregado dirigidos a la carga perecedera apoyándose en la estructura especializada para los flujos de la cadena de frío.

4. Acciones comunes a varios subsistemas y transversales

4.1.1. Organizacionales

- 4.1.1.1. Secretaría de Logística de Panamá: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es crear las bases jurídicas para la creación de una Secretaría Logística cuyo mandato sería la coordinación de las múltiples instancias públicas encargadas de regular, legislar, facilitar, monitorear los flujos de carga e información que involucran las actividades logísticas tanto básicas (transporte, almacenaje, transpordo/manejo de la carga) así como servicios logísticos de valor agregado.
- 4.1.1.2. Diseño de la cuenta satélite del Conglomerado Logístico: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es crear una serie de indicadores que permitan calcular de manera fiable los aportes que brinda a la economía panameña las actividades logísticas desempeñadas por el canal de Panamá y el conglomerado de empresas en la Zona Interoceánica.
- 4.1.1.3. Soporte Legal intercambio de información: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Contempla el diseño de un instrumento legal que haga mandatorio el intercambio de información estadística y de forma oportuna con la Aduana y la instancia de monitorio del SLN por parte de los concesionarios de infraestructura y servicios.
- 4.1.1.4. Diseño Instancia Monitoreo de Logística de Panamá: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es diseñar las bases institucionales para la creación de un ente que permita monitorear con base en indicadores macro de desempeño del sistema logístico panameño – algunos ya definidos en el presente documento – en diversas áreas como eficiencia y efectividad de los procesos de comercio exterior, eficiencia de la red de transporte entre otros.

4.1.2. Procesos COMEX

- 4.1.2.1. Auditoria y Mejoras SIGA y VUCE: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyos objetivos es auditar y diagnosticar los sistemas informáticos que conforman el SIGA y el VUCE.

Este proyecto comprendería un mapeo de los flujos de información (*Data Flow Modeling*) y la revisión de las configuraciones existentes en el flujo información, base de datos, generación de recomendaciones para la optimización de los flujos de datos, comparación entre el flujo de datos y el flujo de trabajo (*Workflow Model*) existente en las operaciones de campo y para la integración de ambas plataformas (SIGA y VUCE) en una sola a corto plazo. Se contempla implementar los proyectos incluyendo el sitio de contingencia actualmente inexistente.

- 4.1.2.2. Sistema de Gestión Aduanera V2: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** proyecto cuyo objetivo es la generación de un diseño funcional para un sistema de gestión aduanera, integrado a un futuro sistema de Comunidades Portuarias (*Port Community Systems*) que permita la integración de los diversos sistemas informáticos de otras instituciones (SISNIA, VUCE, etc.). Este proyecto entraría en operación una vez el SIGA haya alcanzado su obsolescencia tecnológica
- 4.1.2.3. Armonización procedimientos COMEX en Mesoamérica: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto de cuyo objetivo es posibilitar la armonización de los diversos procesos de comercio exterior de Panamá con los de Mesoamérica con base en el CAUCA y RECAUCA y acuerdos bilaterales y multilaterales. Para ello el proyecto contemplaría cooperación técnica, financiamiento iniciativas de capacitación de recursos humanos necesarios para el cumplimiento de los procedimientos COMEX en Mesoamérica.
- 4.1.2.4. Ajustes normativos para implementación de la firma electrónica: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es detectar ajustes normativos necesarios para la implementación total de la firma electrónica en los procesos de comercio exterior y otras interacciones en el marco de la facilitación de la logística por parte del Estado. Este proyecto contempla entre otras acciones el estudio de las leyes y reglamentaciones actuales de las distintas agencias implicadas en el COMEX, revisión de los progresos previos en la digitalización de los trámites gubernamentales relacionados a las actividades logísticas así como la confección de sugerencias para agilizar la implementación de la firma electrónica y otros instrumentos digitales.
- 4.1.2.5. Programa piloto inspecciones a posteriori: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Financiamiento de un programa piloto dirigido a implementar progresivamente las inspecciones expost y mejorar el desempeño del sistema logístico panameño.
- 4.1.2.6. Sistema de Geo-posicionamiento Satelital: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es crear mapas digitales geo-referenciados de los activos logísticos, nodos de producción, vías de acceso y puntos de entrada y salida del sistema logístico Panameño.

- 4.1.2.7. Programa reposicionamiento Escáneres en Nodos COMEX: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto busca identificar una localización óptima de los escáneres que sirven al tráfico fronterizo en Paso Canoas.

4.1.3. Servicios

- 4.1.3.1. Desarrollo de TIC en el sector Logístico en Panamá e incentivos: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es confeccionar iniciativas para incentivar el desarrollo emprendedores en el sector de las tecnologías de la información, dedicados entre otras cosas al diseño de productos informáticos enfocados en las actividades logísticas. Este proyecto contempla entre otras acciones generar lineamientos para la promoción de más emprendimientos en el sector de las tecnologías de la información especializadas en procesos logísticos así la diversificación de la cartera de servicios de las micro y pequeñas empresas (PYMES) existentes.

4.1.4. Legal

- 4.1.4.1. Reforma constitucional EMN por Estrategia Logística Nacional. Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** En vista de una nueva constituyente es importante cambiar la mención de *Estrategia Marítima Nacional* por la de *Estrategia Logística Nacional*, a fin de adecuar el máximo instrumento a la nueva visión del país.
- 4.1.4.2. Ley Marco Sistema Logístico Nacional (incluyendo régimen laboral portuario): Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es crear el borrador para una ley marco del Sistema Logístico Nacional. Este proyecto contempla la realización de un diagnóstico del conjunto de leyes relacionadas con las actividades logísticas, análisis de la información recabada durante la consultoría para el Marco Legal Logístico de Panamá, consultoría de la Cooperación Técnica "Apoyo al Plan Logístico de Panamá".
- 4.1.4.3. Apoyo a la implementación de Cauca y Recauca: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Acciones de fortalecimiento institucional para que la aduana pueda cumplir con los compromisos adoptados en el SIECA
- 4.1.4.4. Modernización de Ley de Aduanas: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es redactar un borrador de ley para Aduanas que se adapte a las últimas tendencias en facilitación del comercio.
- 4.1.4.5. Reglamentos Ley Aduanas (Personal, Horarios, OEA, otros): Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es redactar la reglamentación de la Ley de Aduanas

mencionado en el proyecto anterior, así como la validación del mismo con expertos legales y en asuntos aduaneros.

- 4.1.4.6. Reforma contratos-ley suscritos con operadores portuarios: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto con el objetivo de redactar un borrador de ley marco para reformar la estructura de los contratos-ley usados en las concesiones portuarias. Este proyecto contempla la investigación de antecedentes así como diagnóstico de los contratos-ley previos y la validación con expertos del borrador en cuestión. Esto implicaría la aprobación de una ley marco de financiamiento público privado (PPP), descrito seguidamente.
- 4.1.4.7. Ley Marco de Financiamiento público/privado: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la redacción de un borrador de ley que crearía un marco legal para los procedimientos de financiamiento del sector público y las formación de cooperación público-privadas.
- 4.1.4.8. Reglamento Ley de Puertos: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es redactar y validar un reglamento para el borrador ley para marco legal de concesiones portuarias. Este proyecto contempla la redacción, validación por parte de expertos legales y ajustes de ser necesario al documento borrador.
- 4.1.4.9. Instrumento legal Prevención Paros Laborales: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Estudio de factibilidad y redacción de proyecto de norma para limitar las huelgas al 100% que paralizan el sistema portuario panameño.

4.1.5.RRHH

- 4.1.5.1. Acciones derivadas de la Estrategia de Formación RRHH: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la generación de un conjunto de acciones (proyectos) a partir de los lineamientos Estratégicos para la formación de recursos humanos, instrumento creado como parte de las consultorías de la Cooperación Técnica "Apoyo al Plan Logístico de Panamá".
- 4.1.5.2. Plan piloto formación RRHH - Sector Privado: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es la redacción de un plan piloto para la formación de RRHH en el sector de logística y transporte, validado y respaldado para el sector privado en las áreas identificadas como más deficitarias.
- 4.1.5.3. Sistema de capacitación e inserción laboral: Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo propósito es diseñar un sistema que permita asegurar el vínculo constante entre los centros de formación técnico y los demandantes privados, a través de programas de pasantías e información continua sobre necesidades del sector.

- 4.1.5.4. **Diseño Modelo Bachilleratos técnicos.** Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** El proyecto consiste en diseñar bachilleratos técnicos en logística que permita la inserción laboral inmediata de jóvenes estudiantes.
- 4.1.5.5. **Plan nacional de capacitación.** Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** El proyecto consiste en la elaboración de un plan nacional de capacitación que cubra todas las necesidades del sector logístico y que tome como referencia los resultados del plan piloto y los otros proyectos.
- 4.1.5.6. **Estudio de necesidades de migración selectiva.** Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Estudio dirigido a determinar las necesidades eventuales de personal inmigrante para cubrir las necesidades del sector.
- 4.1.5.7. **Programa de capacitación continua al personal control COMEX:** Acciones comunes a varios subsistemas y/o de naturaleza transversal (*cross-functional*). **Descripción:** Proyecto cuyo objetivo es crear el modelo para un programa de capacitación continua tanto a personal del sector privado como público en procesos de comercio exterior, para asegurar la actualización regular de los actores participantes en operaciones COMEX. Este proyecto implica la formulación y validación periódica de planes de capacitación en COMEX, por parte del Estado y el sector privado.
- 4.1.5.8. **Programa Capacitación OEA (Sector Privado):** Proyecto cuyo objetivo es crear el modelo para un programa de capacitación continua tanto a personal del sector privado en los temas más relevantes concernientes a la implementación y obtención del estatus de Operador Económico Autorizado (OEA), figura introducida con la adhesión de Panamá al Bloque Centroamericano. Este proyecto entre otras acciones contempla la utilización de la información recabada previamente en la Estrategia de formación de RRHH así como la redacción y validación periódica de planes de capacitación en la implementación y requisitos para obtener el estatus OEA, por parte del Estado y el sector privado.

10.5 Cronograma detallado de acciones

Archivo « Anexo 5 PNLog PN Cronograma Acciones.pdf »