**Panamá**

**Programa de Integración Logística Aduanera**

**PILA**

**(PN-L1107)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa**

**Octubre de 2017**

### Introducción

El Programa de Integración Logística Aduanera -PILA- tiene como objetivo contribuir a la mejora del desempeño del sector logístico de Panamá mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los controles en los pasos fronterizos con Costa Rica, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos.

Panamá y Costa Rica comparten 378 km de frontera que se extienden desde la costa pacífica hasta la atlántica, en los cuales existen tres puestos fronterizos. Paso Canoas, ubicado sobre el Corredor Pacífico Mesoamericano (CPM) es el más importante, movilizando 956 mil toneladas de carga en 2014, que corresponden al 85% de los flujos carreteros y el 99% de la carga de ZLC con destino a Centroamérica y un total de 209.295 turistas (71,3% del total de ingresos por tierra al país). Guabito, ubicado en el Caribe es relevante para la actividad bananera y turística de la zona de Bocas del Toro, además de permitir flujos migratorios estacionales entre ambos países. En 2014 ingresaron al país 78.409 personas por este paso fronterizo (27% del total de ingresos por tierra). Río Sereno se ubica en la región central y es relevante para el tránsito y actividad económica local, no registrando significativos movimientos de mercancías.

A pesar de sus circunstancias notoriamente favorables para desempeñar servicios de transporte y logística, y con ello promover mejores condiciones para la competitividad, Panamá enfrenta una serie de condicionantes que le impiden aprovechar todo el potencial de sus ventajas comparativas geográficas y de servicios logísticos.

La Matriz de Resultados, representa la base para el monitoreo y evaluación del programa y contiene los indicadores que deberán ser aplicados. El Plan de Seguimiento y Evaluación tiene por objetivo acompañar la ejecución del Programa, la realización de las actividades propuestas, y la ejecución física y financiera de los productos. El mismo incorpora tres elementos principales: (i) monitoreo administrativo y control del Programa; (ii) monitoreo de las actividades y productos; y (iii) monitoreo de los resultados del mismo. La evaluación pretende, en cuanto a los resultados esperados, medir si la intervención ha logrado: i) mejorar la eficiencia y la eficacia de los pasos de frontera; y ii) mejorar la calidad del servicio prestado por las instituciones presentes en los pasos de frontera.

El esquema de seguimiento y evaluación está compuesto por:

* El Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), el plan de adquisiciones y los indicadores establecidos en la matriz de resultados;
* Los Planes Operativos Anuales (POA) que a su vez incluyen las acciones acordadas y necesarias para mitigar los riesgos identificados en la Matriz de Riesgos, los cuales serán revisados periódicamente por el Banco;
* Los informes de avance semestrales y PMR, que incluyen el avance logrado en el POA, los resultados obtenidos de la ejecución de las actividades, seguimiento de los aspectos ambientales y sociales del Programa y un plan de acción para el semestre siguiente en aquellos aspectos que requieren acciones correctivas para mejorar el desempeño del Programa;
* Evaluación de desempeño intermedia y final.
* El plan de evaluación presentado en este anexo.

En la implementación del plan de monitoreo y evaluación del Programa intervienen distintas entidades responsables de la coordinación y ejecución de las obras, como la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA), actuando a través la Unidad Ejecutora del Programa (UEP); además del personal del BID, tanto de la Sede como de la Oficina de País.

Para las tareas de monitoreo y evaluación del programa la UEP contará con una firma denominada Ente Gestor Técnico y de Apoyo.

### Monitoreo

### Objetivo del monitoreo

El objetivo del monitoreo será revisar el grado de avance del programa y de su plan de ejecución, el cumplimiento del cronograma de desembolsos, el grado de cumplimiento obtenido en los objetivos, la identificación de problemas que se presenten y acordar las posibles soluciones, incluyendo si es el caso, el alcance que tendría una eventual reformulación.

### Indicadores del Programa.

El Cuadro 1 se exponen los indicadores de productos a los que se dará seguimiento y que se consignarán en los informes semestrales de seguimiento del programa. Todos los indicadores de productos serán medidos directamente. Los avances correspondientes a los diferentes indicadores serán contrastados con los productos y resultados esperados de la Matriz de Resultados.

**Cuadro 1 Indicadores de Monitoreo de Productos**

| Indicadores | Unidad de medida | Línea de base | | Mediciones intermedias | | | | | Meta final | | | Fuente / medio de verificación | | Observaciones |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Valor | Año | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Valor | Año | |
| Producto 1: Paso de Frontera Paso Canoas construido y/o rehabilitado, equipado y operable | Paso de frontera | 0 | 2017 |  |  | 1 |  |  | 1 | 2022 | | Acta/Certificado recepción obra | |  |
| Producto 2: Paso de Frontera Río Sereno construido y/o rehabilitado, equipado y operable | Paso de frontera | 0 | 2017 |  |  | 1 |  |  | 1 | 2022 | | Acta/Certificado de recepción de obra | |  |
| Producto 3: Paso de Frontera Guabito construido y/o rehabilitado, equipado y operable | Paso de frontera | 0 | 2017 |  |  |  | 1 |  | 1 | 2022 | | Acta/Certificado de recepción de obra | |  |
| Producto 4: Sistema RFID instalado en las rutas fiscales y puntos fronterizos | Sistema | 0 | 2017 |  |  |  |  | 1 |  | 2022 | Informe de control del Centro de Control y Monitoreo de las cargas | |  | |
| Producto 5: Sistemas y procesos para la Gestión Coordinada de Fronteras implementados y funcionando | Unidad | 0 | 2017 |  |  | 1 |  |  |  | 2022 |  | | Se refiere al conjunto de herramientas, sistemas y procesos necesarios para asegurar el funcionamiento del modelo de Gestión Coordinada de Fronteras seleccionado en cada caso. | |
| *Hito 5.1: Procesos de controles de gestión integrada[[1]](#footnote-1) acordados y firmados* | Unidad | 0 | 2017 | 1 |  |  |  |  | 1 | 2022 | Disposición legal de aprobación | | Incluye Reglamento Operativo de Gestión Coordinada de Fronteras, elaboración de procesos, taller de dimensión y socialización del RO-GCF | |
| *Hito 5.2: Marco normativo de control[[2]](#footnote-2) implementado y funcionando* | Unidad | 0 | 2017 | 1 |  |  |  |  | 1 | 2022 | Disposición legal de aprobación | | Incluye manual de procedimientos, manual operativo y adecuaciones legales para operativizar el proceso de implementación del RO-GCF | |
| *Hito 5.3: Sistema de gestión integral de riesgo instalado y funcionando* | Sistema | 0 | 2017 |  | 1 |  |  |  | 1 | 2022 | Acta cumplimiento satisfactorio de servicios | | Incluye desarrollo de perfiles, protocolos de riesgo, reglamento del Administrador del Sistema, programación del sistema y hardware | |
| *Hito 5.4: Sistema de Control de Gestión instalado y operando* | Sistema | 0 | 2017 |  | 1 |  |  |  | 1 | 2022 |  | |
| *Hito 5.5: Sistema aduanero modernizado y operando* | Sistema | 0 | 2017 |  |  |  | 1 |  | 1 | 2022 |  | |
| *Hito 5.6: funcionarios públicos capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos* | Funcionario | 0 | 2017 |  | 100 | 20 | 20 | 20 | 160 | 2022 | Listas funcionarios capacitados | |  | |
| *Hito 5.7: Divulgación a involucrados sobre la Implementación de la GCF en Panamá* | Persona | 0 | 2017 |  | 300 | 100 | 100 | 100 | 600 | 2022 | Listas participantes | |  | |
| Producto 6: Catálogos de procesos para Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) desarrollados | Catálogos | 0 | 2017 |  | 4 |  |  |  | 4 | 2022 | Informes avance programa | | Los catálogos llevan ligada una herramienta informática que permitirá su actualización | |
| Producto 7: Interfase de conexión entre las plataformas informáticas de Panamá y Costa Rica | Interfase | 0 | 2017 |  |  |  | 1 |  | 1 | 2022 | Acta cumplimiento satisfactorio de servicios | |  | |
| Producto 8: Programa de Operador Económico Autorizado (OEA) implementado | Operador | 0 | 2017 |  | 1 | 2 |  |  | 3 | 2022 | Listas de empresas participantes | |  | |
| Producto 9: Planes Parciales de Ordenamiento Territorial formulados, aprobados y ejecutados | Plan | 0 | 2017 |  |  |  |  |  | 3 | 2022 | Informes de Ejecución | |  | |
| Hito 9.1: Planes parciales de ordenamiento territorial – PPOT formulados y aprobados, incluye portafolio de proyectos priorizados | Plan | 0 | 2017 |  | 2 | 1 |  |  | 3 | 2022 | Acuerdo Municipal | |  | |
| Hito 9.2: funcionarios municipales capacitados en planificación y gestión territorial, en formulación y evaluación ex ante de proyectos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano básico | Funcionario | 0 | 2017 |  |  | 15 | 5 |  | 20 | 2022 | Listas de funcionarios capacitados | | Incluye metodología de aprender haciendo con material didáctico, capacitación práctica  4 (Municipios) Barú, Bugaba, Renacimiento, Changuinola | |
| Hito 9.3: Municipalidades capacitadas mediante asistencia técnica para la gestión de sus PPOT | Municipio | 0 | 2017 |  |  | 3 | 1 |  | 4 | 2022 | Informes de avance del programa | |  | |
| Hito 9.4: Diseños de proyectos de mejoramiento de la red de infraestructura, servicios y equipamiento urbano básico en las respectivas zonas aledañas de los pasos fronterizos, elaborados | Diseño | 0 | 2017 |  |  | 2 | 2 |  | 4 | 2022 | Diseños aprobados | |  | |
| Hito 9.5: Proyectos de mejoramiento de la red de infraestructura y servicios y equipamiento urbano básico construidos | Proyecto | 0 | 2017 |  |  |  | 2 | 2 | 4 | 2022 | Acta/Certificado de recepción de obra | |  | |
| Producto 10: Estudio sobre brechas, oportunidades de equidad y diversidad de género en los pasos de frontera | Estudio | 1 | 2017 | 1 |  |  |  |  | 1 | 2022 | Informe final | | Contribuyen a incrementar la capacidad de las instituciones para gestionar | |
| Producto 11: funcionarios públicos capacitados y sensibilizados en temas de género | Funcionario | 0 | 2017 |  | 25 | 25 | 50 | 50 | 150 | 2022 | Listas de funcionarios capacitados | |

### Esquema y responsables de seguimiento

El esquema de seguimiento incluirá: i) el Plan de Ejecución Plurianual (PEP); ii) el Plan de Adquisiciones (PA); iii) los Planes Operativos Anuales (POA); iv) el Plan Financiero, v) la verificación anual del cumplimiento de metas establecidas en la Matriz de Resultados; y vi) los informes semestrales.

La UEP será responsable del seguimiento, control y preparación de los informes sobre el avance y consecución de resultados de las actividades bajo su responsabilidad; preparará planes base de implementación y planes interinos (estos últimos medirán el avance comparado con el plan base). Los planes base servirán para preparar el PEP del programa, y los planes interinos para actualizar el PA, el Plan Financiero y los POA.

**Plan Operativo Anual (POA).** El POA consolida todas las actividades que serán desarrolladas durante un determinado período de ejecución, por producto y cuenta con un cronograma físico-financiero.

La UEP presentará semestralmente, como parte integral de los informes semestrales de seguimiento, el Plan de Ejecución de Proyecto (PEP) y el POA para los siguientes dos semestres, incluyendo las actividades, cronogramas y presupuestos estimados para los productos financiados el año anterior y aquellos propuestos para el año siguiente.

El PEP y POA finales del primer año serán incluidos en el informe inicial de la operación. Incluirán, como mínimo, la siguiente información:

* estado de ejecución del programa, discriminado por componentes;
* el plan de adquisiciones de obras, bienes y servicios, así como el plan de adquisiciones de servicios de consultoría incluyendo presupuesto, el plan financiero y sus respectivos desembolsos;
* avance en el cumplimiento de las metas y resultados del programa;
* avance en el cumplimiento de los indicadores de producto para cada componente del programa, de acuerdo a la Matriz de Resultados y el cronograma de su implementación (físicos y de costos del programa PMR);v) problemas presentados;
* problemas presentados y soluciones implementadas.

Durante la preparación del programa, se preparó un POA detallado y calendarizado para los primeros 18 meses consistente con el plan de ejecución global, el cual será revisado y actualizado en el taller de arranque del programa.

**Plan de Ejecución del Programa (PEP)**. El PEP contiene la programación de la ejecución del programa, incluyendo calendario de los desembolsos (número y monto de los desembolsos) en función de los indicadores de desempeño, ya incluidos en la Matriz de Resultados, y el tiempo de ejecución del proyecto.

**Plan de Adquisiciones (PA).** Este instrumento tiene por finalidad presentar al Banco y hacer público el detalle de todas las adquisiciones y contrataciones que serán efectuadas en un determinado periodo de ejecución del programa. El PA informa sobres las adquisiciones y contratos que se ejecutarán de conformidad con las Políticas para Adquisiciones de bienes y obras financiadas por el Banco” (GN-2349-9) y las “Políticas para a Selección y contratación de consultorías financiadas por el Banco (GN-2350-9) de conformidad con lo establecido en el Contrato de Préstamo.

El PA detallado deberá contener:

1. cada evento de compra y contratación para la totalidad de bienes, obras y servicios de consultoría previstos, con especificación de monto y calendario;
2. los métodos aplicables (según naturaleza, características y funcionalidad) para las contrataciones de bienes, y para la selección de los servicios de consultoría; y
3. los procedimientos de supervisión a ser aplicados por el Banco para el examen de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones.

El PA debe ser presentado junto con el POA, como parte integral de los informes semestrales de seguimiento, para la revisión y aprobación del Banco, y debe ser   
actualizado anualmente o cuando sea necesario, durante todo el período de ejecución del programa, y cada versión actualizada será sometida a la revisión y   
aprobación del Banco. Se acordó un PA inicial para todo el programa.

### Medios de verificación.

En cuanto al monitoreo del programa, los principales medios de verificación corresponden a documentos administrativos y contractuales, a saber: órdenes de proceder o inicio, documentos de entrega de sitio, certificados de avance de otras y actas de recepción provisional y definitiva de obras, actas de entrega y de conformidad de equipos y equipamiento.

Asimismo, se incluyen otros documentos administrativos y contractuales:

* + - Informes de servicios de consultoría y aprobación de los mismos;
    - Listas de asistencia a talleres de capacitación; y
    - Resultados de las Encuestas de Satisfacción de Usuarios.

En todos los casos, los instrumentos se encuentran disponibles o no requieren de un diseño especial.

### Presentación de informes

**Informes semestrales de progreso.** Además del PEP, POA y PA, la UEP remitirá al Banco informes de progreso de carácter semestral durante todo el período de ejecución del Programa. Los mismos serán remitidos dentro del plazo de sesenta (60) días posteriores a la terminación de cada semestre. Estos reportes deberán contener:

* + 1. Avances en el cumplimiento de las metas establecidas en la Matriz de Resultados, a través del sistema PMR;
    2. Evaluación del PEP, el avance en su ejecución, los problemas surgidos y la manera de solucionarlos;
    3. Descripción de las actividades ejecutadas por cada componente del programa;
    4. Evaluación del cumplimiento del PA;
    5. Descripción de los procesos de adquisiciones llevados adelante en el período de reporte;
    6. Información sobre el desempeño de los contratistas, consultores y firmas de supervisión;
    7. Resumen de los estados financieros del Programa;
    8. Cronograma actualizado de los avances en materia físico-financiera (desembolsos);
    9. Seguimiento del plan de fortalecimiento institucional;
    10. Progreso con respecto a la implementación de las auditorías ambientales, incluyendo cronograma, resultados y medidas implementadas para cumplir con el Reporte de Manejo Ambiental y Social (ESMR por sus siglas en inglés);
    11. Identificación de nuevos riesgos/eventos que puedan afectar la implementación del Programa y una actualización de las Matrices de Riesgo generadas a partir del proceso de gestión de riesgos;
    12. Plan de ejecución correspondiente a los próximos dos semestres;
    13. Plan de mantenimiento de obras correspondiente a los próximos dos semestres;
    14. Plan Financiero estimado para los próximos dos semestres.
    15. Cualquier otra información que solicite el BID

Los informes de progreso semestrales estarán estructurados de acuerdo a modelos proporcionados por el BID de manera que faciliten la actualización del sistema PMR (basado en la Matriz de Resultados).

**Informe final.** La UEP preparará dentro de los 60 (sesenta) días posteriores a la finalización del plazo para el último desembolso, un reporte de evaluación final del Proyecto, que deberá incluir, como mínimo:

* + 1. los resultados de ejecución financiera por componente;
    2. el cumplimiento de las metas establecidas, de acuerdo a los indicadores de resultado y productos acordados;
    3. el cumplimiento de compromisos contractuales;
    4. desglose de costo de las inversiones del proyecto;
    5. se realizará una evaluación de impacto ex post en base al modelo desarrollado ex ante;
    6. explicación de lecciones aprendidas y
    7. evaluación de la implementación de las obras según los aspectos socio-ambientales.

### Visitas de inspección y misiones de administración

El Banco, a través del Equipo de Proyecto, realizará Visitas de Inspección anuales con la finalidad de monitorear las actividades del Programa. También se apoyará de Misiones de Administración anuales con el objetivo de analizar los avances del Programa y tratar temas específicos identificados. Finalmente, durante la ejecución del programa la ANA presentará anualmente al Banco los estados financieros del programa para la realización de la Auditoría Financiera correspondiente, en los términos establecidos en las Condiciones Generales del Contrato de Préstamo.

### Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de seguimiento

La UEP será responsable de monitorear el desempeño y avances del programa durante el período de ejecución. Deberá recolectar la información correspondiente a los diferentes indicadores de producto y resultado incluidos en la Matriz de Resultados del Programa, estableciendo los mecanismos de control administrativo que permitan reportar semestralmente el avance físico-financiero por producto, así como de recolectar la información correspondiente a los indicadores y planes de implementación.

El Organismo Ejecutor es responsable, entre otras, de las siguientes actividades:

* + 1. la planificación de la ejecución del préstamo;
    2. la preparación y actualización de los informes semestrales de seguimiento, los que incluirán las actualizaciones de los POA, PEP y planes de adquisiciones en conformidad con las Políticas de Adquisición y Contratación del Banco;
    3. el acompañamiento y monitoreo del avance de contratos, incluyendo el apoyo en los procesos de contrataciones, la formulación de los informes de acompañamiento y análisis, y la preparación y tramitación de los pagos correspondientes;
    4. la recolección de datos y el seguimiento de los indicadores de productos y resultados, incluyendo aquellos que tienen que ser medidos por la UEP, su procesamiento y análisis;
    5. los informes de avance del programa,
    6. mantener de forma accesible y actualizada, la información relevante sobre la ejecución y el monitoreo de las actividades del programa y sus recursos.

El Organismo Ejecutor es también responsable de:

* + 1. la prestación de servicios técnicos especializados para verificación y asesoría para aprobación de los proyectos ejecutivos y términos de referencia;
    2. la asesoría técnica especializada para seguimiento de la ejecución del proyecto; y
    3. el acompañamiento a la empresa fiscalización de obras, proyectos y otros servicios (visita a obras, orientación y revisión de los diseños finales de ingeniería; control de calidad); y
    4. la supervisión ambiental y social de la implementación del programa.

Por su parte, el BID, a través del Jefe y Equipo de Proyecto, es responsable de coordinar y asegurar que el plan de monitoreo se cumple con la calidad técnica y el tiempo establecido. Para ello, llevará a cabo reuniones trimestrales con los responsables de la ejecución de este plan y de ser necesario solicitará informes o presentaciones de resultados extraordinarias. Por su parte, el equipo fiduciario del Banco realizará inspecciones financieras y del sistema de adquisiciones.

Los resultados de los indicadores al final de la ejecución de la operación deberán ser incluidos en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en Inglés) del cual la Oficina de País es responsable de su elaboración, con el apoyo de los especialistas de la Sede y de otros especialistas que hayan intervenido en el diseño, ejecución y evaluación de las obras financiadas

### Recolección de información y seguimiento.

La UEP deberá contar con sistemas adecuados para: (i) compilar la información periódica de avance físico y financiero; y (ii) mantener de forma accesible y actualizada la información relevante sobre la ejecución de las actividades del programa y sus recursos.

Los indicadores y medios de verificación propuestos optimizan el uso de la información disponible, y aquella que será obtenida durante la ejecución del préstamo. Existe una línea de base referencial para todos los indicadores elaborada sobre información elaborada por el Instituto de Tecnología de Georgia (Georgia Tech) para cada uno de los tres pasos de frontera. La totalidad de los indicadores de producto serán verificados en forma directa con mediciones que realice la OE o un tercero contratado para tal fin. Los resultados de las mediciones serán comparados con los valores esperados presentados en la Matriz de Resultados.

### Mantenimiento

El Gobierno de Panamá se compromete a que las obras y equipos comprendidos en el Proyecto sean mantenidos adecuadamente de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. El Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco como parte los informes semestrales de progreso correspondientes, una vez  terminada la primera de las obras del Proyecto y durante el plazo para desembolsos o sus extensiones, un informe sobre el estado de dichas obras y equipos y el plan de mantenimiento correspondiente a los próximos dos semestres. En adición, dichos informe y plan de mantenimiento deberán ser presentados por el Prestatario dentro del primer trimestre de cada año calendario, durante tres (3) años a partir del segundo año posterior al vencimiento del plazo para desembolsos o sus extensiones. Si de las inspecciones que realice el Banco, o de los informes que reciba, se determina que el mantenimiento se efectúa por debajo de los niveles convenidos, el Prestatario y el Organismo Ejecutor deberán adoptar las medidas necesarias para que se corrijan totalmente las deficiencias.

Cuadro 2 Plan de trabajo de seguimiento para el monitoreo

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades de Monitoreo** | **Año 1** | | | | **Año 2** | | | | **Año 3** | | | | **Año 4** | | | | **Año 5** | | | | **Responsable** | **Costo** | **Fuente** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Preparación Plan Operativo Anual |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | UEP con apoyo del Ente Gestor Técnico | 5 días/año x 1 persona x 5 años x US$100=US$ 2.500 | Gestión y Administración del Programa |
| Preparación Plan de Adquisiciones |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | UEP con apoyo del Ente Gestor Técnico | 5 días/año x 1 persona x 5 años x US$100=US$ 2.500 | Gestión y Administración del Programa |
| Elaboración y Presentación de Informes Semestrales |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | UEP con apoyo del Ente Gestor Técnico | 8 días/año x 1 persona x 5 años x US$100=US$ 4.000 | Gestión y Administración del Programa |
| Preparación del Informe Final |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | UEP con apoyo del Ente Gestor Técnico | 1 persona x 15 días x US$100=US$ 1.500 | Gestión y Administración del Programa |
| Preparación de Auditorías Financieras |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | UEP con apoyo del Ente Gestor Técnico | 1 Auditoría anual x 5años = US$ 150.000 | Gestión y Administración del Programa |
| Analizar y aprobar los POAs y los PAs. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 2 días/año x 1 persona x 5 años x US$300=US$ 3.000 | BID |
| Analizar los Informes de Progreso, realizar reuniones de monitoreo. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 8 días/año x 1 persona x 5 años x US$300=US$ 12.000 | BID |
| Analizar y revisar solicitudes de desembolso |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 8 días/año x 1 persona x 5 años x US$300=US$ 12.000 | BID |
| Analizar y revisar estados financieros auditados |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 4 días x 1 persona x 5 años x US$ 300 =US$ 6.000 | BID |
| Visitas de Inspección |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 60 días x 2 personas x US$500=US$60.000 | BID |
| Misión de Administración |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 1 misión anual x 2 personas x 5 años x US$ 1.500= US$ 15.000 | BID |
| Evaluación Ex-post |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | BID | 1 consultor (40 días/trabajo)8.500 | BID |
| **Costo Total Supervisión OE** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | US$160.500 | |
| **Costo Total Supervisión BID** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | US$ 116.500 | |

### Evaluación.

### Principales preguntas de evaluación

La evaluación del proyecto pretende, en cuanto a los resultados esperados, medir si las intervenciones han logrado: i) mejorar la eficiencia de los cruces de frontera (medida a través del aumento en la capacidad de procesamiento de carga, la reducción de costos de operación y costos para los usuarios, la reducción de tiempos y emisiones de gases de efecto invernadero), ii) mejorar la eficacia de los cruces de frontera (medida por el uso de tecnología para los trámites e incorporación de análisis de riesgo); (iii) mejorar la calidad del servicio (medida mediante índices de satisfacción de los usuarios); y (iv) aumentar los niveles de inversión municipal para el mejoramiento de la infraestructura y servicios en las comunidades aledañas a los pasos de frontera, sobre una base de planificación.

### Indicadores de resultado

El Cuadro 3 muestra los indicadores se resultados que servirán para evaluar si el programa alcanza los objetivos deseados.

Cuadro 3 Indicadores de Resultados

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Resultados**   |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Indicadores / unidad de medida** | **Proceso** | | | **Línea base**  **Año 2015** | **Meta final**  **Año 2022** | **Fuente / medio de verificación** | **Observaciones** | | **Resultado esperado 1. Mejorada de la eficiencia operativa de los pasos de frontera de Panamá, a través de la reducción en los costos operativos en los procesos de control y la reducción de tiempos de pasos de personas y mercancías[[3]](#footnote-3)** | | | | | | | | | **Paso Canoas[[4]](#footnote-4)** | | | | | | | | | Costo total del proceso (US$/trámite) | Importación sanitaria | | | 169,34 | 115,32 | Datos de línea base y metas  Informa de consultoría | Sumatoria de costos en que deben incurrir todos los actores directamente involucrados en el trámite (usuarios y prestatarios). El indicador se calcula como el costo total promedio por trámite en concepto de personal, operadores logísticos, papelería, permisos, salarios y autorizaciones y combustibles  Proceso con control sanitario: se define como el control del movimiento de productos sujetos a reglamentaciones para su observación, inspección o prueba y/o tratamiento adicional, con el propósito de evitar la introducción y/o diseminación de plagas de interés fito zoosanitario  Proceso con control no sanitario: se aplica a mercancías que no presenten potencial riesgo de diseminación de plagas de carácter fito zoosanitario | | Importación no sanitaria | | | 137,24 | 106,11 | | Exportación sanitaria | | | 150,17 | 60,20 | | Exportación no sanitaria | | | 108,80 | 60,18 | | Tránsito sanitario entrando | | | 39,95 | 20,76 | | Tránsito no sanitario entrando | | | 12,88 | 12,47 | | Tránsito sanitario saliendo | | | 64,95 | 0,10 | | Tránsito no sanitario saliendo | | | 28,46 | 0,10 | | Vacíos entrando | | | 9,93 | 9,70 | | Vacíos saliendo | | | 0,74 | 0,00 | | Tiempo total promedio de ciclo de paso por la frontera (horas/UT[[5]](#footnote-5)) | Importación sanitaria | | | 10,0 | 1,04 | Es el tiempo promedio que tarda una unidad de transporte en atravesar el puesto fronterizo incluyendo todos los controles y esperas inherentes. El indicador toma en cuenta desde el momento en que la UT se integra a la fila del primer control existente hasta que obtiene el permiso por parte de aduanas para abandonar la zona primaria y continuar hacia su destino. No se toma en cuenta la ventana de tiempo nocturna de 6 horas en la que el paso fronterizo no se encuentra habilitado | | Importación no sanitaria | | | 8,1 | 0,92 | | Exportación sanitaria | | | 14,6 | 0,0 | | Exportación no sanitaria | | | 7,9 | 0,0 | | Tránsito sanitario entrando | | | 8,1 | 0,93 | | Tránsito sanitario saliendo | | | 13,8 | 0,0 | | Tránsito no sanitario entrando | | | 7,3 | 0,89 | | Tránsito no sanitario saliendo | | | 7,3 | 0,0 | | Vacíos entrando | | | 7,2 | 0,76 | | Vacíos saliendo | | | 4,8 | 0,0 | | Tiempo promedio de tránsito de pasajeros (minutos/pasajero) | Buses internacionales CR-PN | | | 61,0 | 33,5 | Estos indicadores miden el tiempo promedio total para completar los trámites migratorios que debe invertir un turista para cruzar puesto fronterizo en ambos sentidos y para los tres tipos de movilidad | | Buses internacionales PN-CR | | | 64,0 | 0,0 | | Vehículos particulares CR-PN | | | 29,9 | 14,5 | | Vehículos particulares PN-CR | | | 23,9 | 0,0 | | Peatones CR-PN | | | 3,8 | 2,8 | | Peatones PN-CR | | | 4,1 | 0,0 | | Capacidad máxima de procesamiento del puesto fronterizo (UT/día) | Importación | | | 806 | 1.361 | Mide la capacidad máxima que puede procesar el puesto fronterizo. Este nivel se cuantifica mediante simulación de procesos y colas, saturando el sistema sin que llegue a colapso | | Exportación | | | 801 | 1.352 | | Emisión de gases de efecto invernadero provenientes de las unidades de transporte de carga (kg CO2e/UT) | Importación sanitaria | | | 101,3 | 10,5 | Corresponde a las emanaciones de CO2 equivalente por parte de las UT que pasan por las fronteras y utilizan equipo especial de refrigeración (*genset*) alimentado por combustible diésel, el cual se requiere para mantener las mercancías con carácter perecedero, que deben conservar cadena de frío | | Tránsito sanitario entrando | | | 81,9 | 9,4 | | Exportación sanitaria | | | 147,1 | 0 | | Tránsito sanitario saliendo | | | 139,9 | 0 | | **Rutas Fiscales** | | | | | | | | | Medios de transporte que llegan dentro del plazo de tránsito legal establecido[[6]](#footnote-6) | % de medios transporte que lleguen en el plazo legal | | | N/A | 90 | Informe CCM | La línea de base se determinará con informes del CCM | | Índice de rastreo y trazabilidad de LPI[[7]](#footnote-7) | Índice | | | 2,95 | 3,00 | Informe LPI |  | | **Resultado esperado 2.** **Mejorada la eficacia de la gestión aduanera en Panamá, mediante la implementación de sistemas y tecnología que permita intercambiar la información e interoperar los sistemas de las instituciones de control fiscal y parafiscal** | | | | | | | | | Número de acuerdos de integración e iniciativas de cooperación regional y subregional apoyadas | Acuerdos | | | 0 | 5[[8]](#footnote-8) | Ministerio de Comercio e Industrias  Organización Mundial del Comercio | Acuerdos comerciales y de facilitación de comercio bilaterales, regionales e internacionales que Panamá ha suscrito y debe implementar. | | Porcentaje de Declaraciones Únicas de Tránsito (DUT) de tránsitos de entrada y salida en territorio panameño que se tramitan por medio del Sistema de Gestión Aduanera para el procedimiento de tránsito. | DUT tramitadas | | | 0 | 100% | Autoridad Nacional de Aduanas  Estadísticas de DUCA-T | Panamá no utiliza el SIGA para controlar los tránsitos, sino que se apoya directamente en el TIM. Eso resta capacidad de registro de operaciones en Panamá por parte del SIGA, limita la capacidad de producir estadísticas nacionales e impide la posibilidad de interconexión con Costa Rica | | Porcentaje anual de operaciones aduaneras cuya información se envía en forma electrónica y anticipada (%) | Importación | | | 0 | 50% | Autoridad Nacional de Aduanas  Estadísticas anuales de gestión aduanera | En la actualidad no hay sistema de envío anticipado de declaraciones aduaneras. Este proceso se realizará a partir del momento que ocurra la salida de la unidad de transporte de la aduana de salida en el país de origen | | Exportación | | | 0 | 50% | | Declaraciones aduaneras procesadas en Paso Canoas anualmente[[9]](#footnote-9) | Importación + Exportación | | | 29.909 | 36.895 | Cantidad de declaraciones aduaneras procesadas exitosamente por año en Paso Canoas. Se asume tasa de crecimiento igual a la esperada para el valor del comercio por ese puesto fronterizo | | Porcentaje de notas técnicas[[10]](#footnote-10) tramitadas a través de la plataforma VUCE | Importación | | | 0 | 25% | Actualmente solo se tramitan de forma piloto unas pocas notas sanitarias para medicamentos, sin interoperabilidad | | Exportación | | | 0 | 25% | | Porcentaje de inspección física intrusiva o no intrusiva aplicado a las declaraciones en canal rojo o amarillo (%) | Ampo. | | Rojo | 7% | 10% | El análisis de riesgo asigna las declaraciones a la revisión documental (amarillo), revisión física (rojo) o “no revisión” | | Amarillo | 5% | 2% | | Expo. | | Rojo | 2% | 2% | | Tiempo trámite de presentación de declaración de mercancías a despacho | | Horas/trámite | | 5 | 1 | Informe Sistema ANA |  | | **Resultado esperado 3.** **Incrementada la capacidad institucional para atender casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera** | | | | | | | | | Número de casos delictivos o de victimización identificados, registrados[[11]](#footnote-11) y atendidos por cada / 100.000 personas que transitan los pasos de frontera | Casos / 100.000 personas | | | 0 | 20[[12]](#footnote-12) | Informes del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) | Se refiere a casos que afecten o victimicen a mujeres, grupos indígenas o, menores de edad, tales como proxenetismo, trata de personas, raptos. | | **Resultado esperado 4. Mejorada la percepción de la calidad de la infraestructura y los servicios en la cabecera panameña del paso de frontera Paso Canoas** | | | | | | | | | Índice de satisfacción de los usuarios de los pasos de frontera (%) | Turistas | | | 54 | 90 | Informe de consultoría. Encuesta de satisfacción | El índice global de satisfacción será un promedio ponderado de las siguientes características críticas del servicio y la infraestructura: vías de acceso, infraestructura, tecnología y equipos, calidad del servicio, aspectos socioeconómicos y ambientales, costos, seguridad y evaluación general | | Transportistas | | | 47 | 90 | | **Resultado esperado 5. Mejoradas las condiciones urbanísticas de las comunidades fronterizas contribuye al buen funcionamiento y la sostenibilidad de los pasos de frontera** | | | | | | | | | Incremento de la inversión municipal promedio anual ejecutada de acuerdo con la regulación contenida en los Planes Parciales de Ordenamiento Territorial (PPOT) en los pasos de frontera identificados | | | | US$4,87 | US$5,87 | Informes de ejecución de proyecto  Informes de gestión financiera municipal | Se tomarán en consideración las inversiones que las Municipalidades de Barú, Bugaba, Renacimiento y Changuinola realicen en materia de infraestructura y servicios públicos, tanto con presupuesto ordinario como con el financiamiento  La inversión en 2014 fue US$4,87 millones y el programa incluye proyectos por US$5,35, por lo que en promedio anual se espera un aumento de US$ 1 millón aproximadamente. | |

### Metodología de Evaluación

La evaluación del programa combinará las siguientes metodologías:

1. **Evaluación Antes y Después:** se realizará una comparación de los indicadores de resultado antes y después de la intervención. Estos indicadores, que se muestran en el Cuadro 3, comprenden la información necesaria para contestar las preguntas de la evaluación, enunciadas en el párrafo (a) de la sección III de este documento. Para estos efectos se cuenta como punto de partida o comparación con una línea base de todo el conjunto de indicadores definidos, realizada durante 2015, y unos valores meta determinados mediante procesos de simulación de las condiciones operativas esperadas post-intervención. Al finalizar todas las intervenciones, se recopilarán los valores para un conjunto idéntico de indicadores y se realizará la comparación de la evolución de cada indicador respecto a su línea base y respecto al valor meta estimado.
2. **Análisis Costo-Beneficio Expost:** El análisis costo beneficio ex post se realizará en cada una de las intervenciones (Paso Canoas, Guabito y Rutas Fiscales). Para las intervenciones en Paso Canoas y Guabito, será una réplica del modelo utilizado ex ante, que se realizó como parte de los estudios de elegibilidad y factibilidad de las mismas (que forman parte de los anexos del POD). Los beneficios asociados con las intervenciones en las rutas fiscales, serán estimados mediante el “porcentaje de medios de transporte que no requerirán custodios” después de la ejecución del proyecto. Se prevé la realización de este análisis en dos escenarios. La primera, actualiza los beneficios esperados del programa, manteniendo constantes los costos; esto permite medir si con los costos planeados, comparados con los beneficios realizados, se recupera la inversión. En la segunda etapa se actualizarán tanto los beneficios como los costos, obteniendo así una medida de si el proyecto resultó una inversión rentable dados los costos y beneficios que se materializaron. Este análisis en etapas permite aislar el efecto de un posible aumento exógeno de costos del efecto de cambios en los beneficios realizados.

### Instrumentos de evaluación

### i) Análisis de costo-beneficio

Para cada uno de los pasos de frontera se realizará un análisis costo beneficio que compara los costos económicos totales, entre la situación “Sin Proyecto” y la situación “Con Proyecto”, durante el período de análisis de 20 años (tiempo de ejecución de obras, más el tiempo de utilización). Obtenido el flujo neto de costos económicos para el período de análisis, se calcula el Valor Actual Neto Económico (VANE) adoptando una tasa de descuento del 12,0%, la Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE), las ratios Beneficio/Costo[[13]](#footnote-13) y VANE/Inversión.

Asimismo, se realizará un análisis de sensibilidad frente a la variación de los factores de mayor incidencia en la rentabilidad. El análisis se realiza desarrollando un modelo en Microsft Excel, soportado por simulaciones de Monte Carlo ejecutadas por medio del programa Oracle® Crystal Ball. A diferencia del típico análisis de sensibilidad en cual es posible apreciar 2 o 3 escenarios arbitrariamente seleccionados, la simulación permite evaluar el impacto de un número significativo de eventos bajo el supuesto de una determina distribución de probabilidad y dentro de determinados rangos de valor. En la presente evaluación se efectuó la simulación de 20,000 escenarios.

Beneficios Netos. El análisis basa principalmente sus resultados en el potencial beneficio económico producto de la reducción en los tiempos tanto en el flujo de personas como de carga. Adicionalmente se incorpora una variable de beneficio reflejada en la reducción del consumo de combustible (diésel) y se estiman la reducción en las respectivas emisiones de CO2 producto del transporte de carga que requiere de equipos de refrigeración.

A su vez, se realiza una primera aproximación a la cuantificación de lo que se ha denominado “Inversiones Paliativas”, es decir aquellos recursos que, en un escenario SIN Proyecto, debería destinar el Estado con el fin de atender el incremento en la demanda en cada paso de frontera. Se entiende que dichas inversiones no constituirían una solución definitiva sino más bien el resultado de una urgencia por solventar limitaciones de capacidad en el plazo inmediato, lo cual redundaría en erogaciones ineficientes desde el punto de vista de la estabilidad de las finanzas públicas.

Escenario de Evaluación SIN Proyecto: Se adopta la hipótesis que se conservan los pasos de frontera en condiciones similares a las actuales; manteniendo los requerimiento anuales de recursos para atender el pago de salarios y otros costos propios de la operación de las instalaciones actuales. Asimismo, se ha incorporado el rubro de “Inversiones Paliativas”, bajo el supuesto de que el Estado deberá realizar algún tipo de inversión de corto plazo a partir del momento en que la capacidad máxima de los pasos de frontera se vea superada por la demanda proyectada. Como una primera aproximación se toma el supuesto de realización de inversiones paliativas con periodicidad quinquenal, por un monto equivalente a un 2.0% de la inversión total que se realizaría bajo el proyecto de modernización en lo correspondiente a infraestructura y equipos. La inclusión de este monto busca captar el impacto negativo sobre las finanzas públicas producto de la no ejecución de proyectos que provean soluciones definitivas para un horizonte de largo plazo.

Escenario de Evaluación CON Proyecto. Para el escenario “Con Proyecto” el ahorro en tiempo vendrá producto de: i) nuevos procesos para la ejecución de los controles a cargo de las autoridades competentes que deben actuar en los pasos de frontera; ii) nuevo esquema operacional para el sistema de control de personas, vehículos y mercancías; iii) adecuado modelo para la circulación interna de personas, vehículos y cargas en el área de control fronterizo; iv) nueva infraestructura necesaria para cumplir eficaz y eficientemente los nuevos procesos y operaciones previstas y v) mayor capacidad de procesamiento al dotar por un lado, procesos más eficientes que ejecutarán las tareas de control con menor insumo de tiempo y, por otro, al dejar habilitada una ventana de atención uniforme de 18 horas continuas al día para todos los agentes e instituciones prestatarias de servicios.

### Conocimiento existente (análisis económico ex ante)

El análisis de viabilidad económica exante de los tres pasos de frontera incluidos en el Programa se realizó aplicando la metodología descrita en el apartado anterior.

En el cuadro siguiente se resumen los resultados del análisis costo-beneficio exante los pasos de frontera:

Cuadro 4. Resumen de los resultados de las evaluaciones de viabilidad económica exante.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | | | | |
| * 1. **Paso frontera** | **Escenario** | **Indicadores de rentabilidad** | | | |
| **VANE  (US$ millones)** | **TIRE (%)** | **B/C** | **VANE/Inversión** |
| Paso Canoas | Caso Base | 40,5 | 29,8 | 2,64 | 1,68 |
| Simulación (+10% costos, -10% beneficios) | 31,7 | 25,2 | 2,18 | 1,20 |
| Guabito | Caso Base | 1,32 | 14,5 | 1,25 | 1,01 |
| Simulación | 0,035 | 12,1 | 0,20 | 0,005 |

### ii) Encuesta a usuarios de los pasos de fronteras

**Aspectos generales**

El objetivo principal de la encuesta es medir la satisfacción global de los usuarios de los pasos fronterizos con los servicios recibidos, para detectar las principales oportunidades de mejora que permitan mantener o alcanzar los niveles mínimos de confort y seguridad. Desde esta óptica, la encuesta se encargará de medir la percepción de los usuarios sobre calidad en cuatro dimensiones: i) infraestructura, ii) servicios y atención durante el trámite, iii) seguridad, y iv) aspectos socioeconómicos y ambientales. Por usuarios se entenderán no sólo transportistas de carga sino también personas particulares que, por temas de turismo o trabajo, cruzan la frontera; para este fin, se diseñaron dos instrumentos de medición, uno para cada tipo de población que utiliza los servicios: turistas y transportistas de carga. Las encuestas fueron diseñadas considerando los incidentes críticos y principales quejas recibidas por los usuarios en entrevistas previas.

El diseño de la encuesta permite detectar problemas específicos en cada dimensión y al mismo tiempo construir índices de satisfacción agregados para cada una de las mismas.[[14]](#footnote-14) De igual forma, la encuesta recolecta información sociodemográfica de los usuarios, como ser su nacionalidad, género, y edad, entre otros, la cual permitirá analizar si existen diferencias en las percepciones de calidad o en la atención que reciben los usuarios de acuerdo a características personales.

Como resultado de la aplicación del instrumento se obtiene un índice global de satisfacción de los usuarios en los pasos de frontera. Este índice es un promedio ponderado, en una escala de 0 a 100, de las siguientes características críticas del servicio: vías de acceso, infraestructura, tecnología y equipos, calidad del servicio, aspectos socioeconómicos y ambientales, costos, seguridad y evaluación general.

**Metodología de la encuesta**

Las encuestas se aplican en dos momentos, antes y después de las intervenciones, a efectos de comparar los resultados.

A continuación, se presenta la metodología utilizada para conocer la satisfacción de los usuarios y su descripción. Para efectos de comparar bajo una base idéntica, se utilizará en ambos momentos de la evaluación el mismo instrumento, definido inicialmente en los pasos 1 al 3. Los pasos del 4 al 7 serán repetidos en la aplicación después de las intervenciones para calcular, para cada paso de frontera, el nuevo tamaño de muestra requerido para conservar los niveles de confianza y error de la evaluación original (línea base).

Paso 1: Identificar los incidentes críticos de cada población

Paso 2: Plantear mejoras al diseño propuesto de los instrumentos de medición

Paso 3: Validar el instrumento

Paso 4: Calcular el tamaño de muestra para cada paso de frontera

Paso 5: Aplicar los instrumentos de medición

Paso 6: Tabular y procesar los datos obtenidos en las encuestas

Paso 7: Analizar los resultados obtenidos

**Paso 1: Identificar los incidentes críticos de cada población:** Se efectuaron entrevistas a transportistas y turistas en visitas a los diferentes pasos de frontera, sobre el servicio brindado durante los momentos de la verdad o interacciones con los funcionarios que brindan los servicios y se determinaron los principales inconvenientes, áreas de mejora y quejas que cada población tenía con respecto al uso de los pasos de frontera. Con esta información se determinaron algunos aspectos que valdría la pena medir en los pasos de frontera y que inciden en la satisfacción de los usuarios.

**Paso 2: Plantear mejoras al diseño propuesto de los instrumentos de medición:** Con el conocimiento de la zona y luego de analizar las entrevistas realizadas en el paso anterior, se complementó el instrumento de evaluación. Durante este análisis se determinaron algunas preguntas que no son pertinentes pues no aplican, no existen o simplemente no son conocidas por los usuarios por lo que se eliminaron de la encuesta original. Se complementó la encuesta con los resultados del paso anterior y se agregaron nuevas preguntas que se consideran importantes para evaluar. Posteriormente, todas las preguntas se catalogaron o distribuyeron dentro de siete aspectos o módulos a medir que se detallan a continuación:

|  |
| --- |
| * Módulo 1: Información básica |
| * Módulo 2: Infraestructura |
| * Módulo 3: Aspectos Socioeconómicos, tecnológicos y ambientales |
| * Módulo 4: Seguridad |
| * Módulo 5: Calidad de servicio |
| * Módulo 6: Costos |
| * Módulo 7: Evaluación General |

Para mayor facilidad y entendimiento de los usuarios, en las respuestas se plantearos dos tipos de escalas, la binomial con respuesta afirmativa y negativa y la Likert que se describe a continuación:

* 0: No sé/ No respondo
* 1: Totalmente en desacuerdo
* 2: Desacuerdo
* 3: Ni de acuerdo ni en desacuerdo
* 4: De acuerdo
* 5: Totalmente de acuerdo

Estas escalas permiten conocer la satisfacción de los usuarios a las preguntas planteadas. En la escala Likert se consideran positivas los números 4 y 5 y negativas el resto, esto con el fin de obtener una nota para cada pregunta. Cada módulo o categoría cuenta con una ponderación asignada, que permite calcular un índice de satisfacción para cada uno de los pasos de frontera. Se pueden consultar los anexos 1 y 2 del Apéndice para ver el detalle de las encuestas y los valores de las ponderaciones.

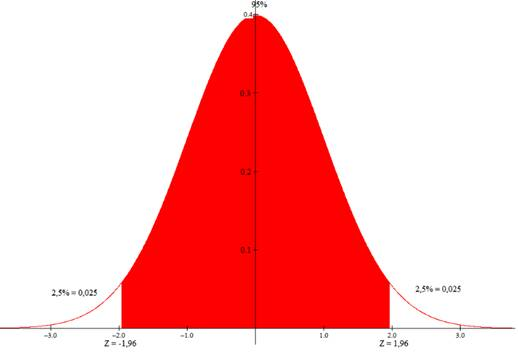
Los porcentajes de ponderación para las variables de la encuesta fueron definidos de acuerdo al criterio experto del consultor, que proviene de su experiencia con respecto a los pasos fronterizos, de su participación en consultas grupales realizados a los diferentes actores (transportistas y turistas), del conocimiento de los temas de interés y objetivos proyecto que se expresaron en reuniones previas y de los temas a los que hay que prestar mayor atención de acuerdo al tipo de población que se estuviera estudiando (transportistas o turistas).

**Paso 3: Validar el instrumento:** Para validar la encuesta, se realizó una muestra durante tres días, donde se encuestó a varios usuarios para corroborar que el lenguaje utilizado y el planteamiento de las preguntas fuera claro y se obtuvieran los resultados deseados. Una vez analizadas los encuestas y conociendo los posibles errores que se presentaron, se replantearon algunas preguntas y se utilizó un mejor lenguaje para su aplicación.

Además, se plantean algunas preguntas para conocer la verdadera satisfacción a lo largo de la encuesta y corroborar que el grado de satisfacción es congruente y no se están dejando llevar por apreciaciones contra una persona específica. Se determinó también realizar la encuesta de turistas en el área de migración donde llegan o salen los buses y la de transportistas en la salida o entrada de camiones mientras los choferes esperan por los servicios de los diferentes actores de la frontera.

**Paso 4: Calcular el tamaño de muestra:** La muestra debe ser representativa de la población tanto de los transportistas como de las personas que circulan en ambos sentidos por la frontera, por lo que se desarrollaría un muestreo no probabilístico, siguiendo el criterio experto del entrevistador. Como se anotó anteriomente, dado que la demanda (cantidad de usuarios en los pasos de frontera) es cambiante a lo largo del tiempo, se hace necesario estimar para cada caso, el tamaño de la muestra antes de cada aplicación del instrumento para conservar en forma consistente los niveles de confianza y error a lo largo del proceso de evaluación.

En este caso se realizará un muestreo accidental o casual: donde el criterio de selección depende de las posibilidades de acceder a la población. Es frecuente con este tipo de muestreo, acceder a todos los sujetos que las condiciones permiten en el caso de transportistas y turistas para obtener la mayor cantidad de muestras. Se solicita en los términos de referencia utilizar una confianza de un 95% y un error del 5% para el cálculo de la muestra. Se parte del supuesto que la población tiene un comportamiento normal como el aquí representado.



Se utiliza la siguiente fórmula:

n = Z2α \*N\*p\*q

i2(N-1) + Z2α \*p\*q

en donde:

* n = el tamaño de la muestra.
* N = tamaño de la población.
* Z = Valor obtenido mediante niveles de confianza. Es un valor constante = 95% de confianza equivale a 1,96, indica la confianza de tener el error
* i o e = Límite aceptable de error muestral (5%= 0.05)
* p=prevalencia esperada del parámetro a evaluar
* q= (1-p)

Las proporciones de p y q se obtienen de la pregunta si está o no satisfecho con los servicios que se suministran en la frontera, la respuesta proviene de un criterio binomial (Si ó No) y se determinan al inicio, de acuerdo a los incidentes críticos considerando que la satisfacción esta parcializada y se comprueba con los primeros resultados de la validación.

**Cálculo del tamaño de muestra para la encuesta de línea base**

A continuación, se presentan los tamaños de muestra para la aplicación de la encuesta de línea base en 2015, determinados para cada paso fronterizo considerando sus principales características.

El valor del tamaño de la población se determina con los datos suministrados sobre el flujo de personas y camiones en los pasos de frontera. Se utiliza como parámetro la cantidad de usuarios que utilizaron los servicios de los pasos en un periodo de una semana. Estos valores se obtuvieron aproximando los valores de demanda anual y mensual en cada uno de los pasos según el tipo de usuario, obteniendo los siguientes resultados.

**Tabla 1. Estimación de Tamaños de Muestra.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Puesto** | **Paso Canoas** | | **Guabito** | |
| Población | Transportistas | Turistas | Transportistas | Turistas |
| **Pre-Muestreo (# de encuestas)** | **50** | **50** | **50** | **50** |
| **P** | 0.56 | 0.685 | 0.75 | 0.823 |
| **Q** | 0.44 | 0.315 | 0.25 | 0.177 |
| **Error** | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 |
| **Confianza** | 95% | 95% | 95% | 95% |
| **Z** | 1.96 | 1.96 | 1.96 | 1.96 |
| **N** | 1136 | 6885 | 82 | 1830 |
| **Tamaño de muestra** | **285** | **317** | **65** | **200** |

Como se observa en la tabla anterior para el paso de Paso Canoas se tiene que con los parámetros de 95% de confianza y 5% de error se deben realizar un total de 285 muestras a transportistas y 306 muestras a turistas. Para el Paso de Guabito se deben realizar un total de 65 muestras a transportistas y 200 muestras a turistas.

**Paso 5: Aplicar el instrumento de medición (encuesta):** las encuestas se aplican, una vez que se cuente con la autorización de las autoridades correspondientes, a cada uno de los gerentes de las aduanas que contemplan este estudio para realizar las encuestas en las salidas y entradas de la frontera para el caso de los transportistas y en el área de migración y descarga de los buses para los turistas. La encuesta deberá ser replicada nuevamente a después de implementada la intervención en cada uno de los pasos de frontera.

**Paso 6: Tabular y procesar los datos obtenidos en las encuestas:** se procede a tabular la información para obtener los resultados de cada una de las preguntas realizadas a los usuarios y se graficaron para cada pregunta.

**Paso 7: Analizar los resultados obtenidos:** se realizará un análisis por cada una de las preguntas elaboradas y se efectuarán cruces de variables para determinar la verdadera satisfacción de los usuarios en cada uno de los módulos evaluados. Posteriormente, se aplicarán las ponderaciones establecidas para cada categoría y se determinará el índice de satisfacción general por paso de frontera.

**Conocimiento disponible (Encuesta de Línea Base)**

En el cuadro siguiente se resumen los resultados obtenidos en cada uno de los pasos de frontera, desagregados por cada tipo de usuario (transportistas de carga y turistas):

Cuadro 5. Indice global de satisfacción de los usuarios. Línea base 2015.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Usuarios | Paso Canoas | Guabito |
| Transportistas | 47% | 57% |
| Turistas | 54% | 60% |

### Sistema de control de tiempos

A fin de recolectar información objetiva y precisa sobre el tiempo total que toma cruzar la frontera, así como los tiempos específicos que requiere cada proceso, se propone el análisis sistemático de los datos de tiempos haciendo uso de los nuevos sistemas de control que están previstos para los pasos. Al ser la variable “tiempo” una de las más críticas para los usuarios de los pasos, se pretende evitar para su estimación el uso de medios indirectos como la consulta vía encuesta a los propios usuarios por el riesgo de sesgo inherente al convertirse éstos en juez y parte de la evaluación. Aunado a esta razón se suma otra de índole práctica ya que se prevén dificultades considerables al pretender que todos los usuarios reporten los tiempos en cada etapa del proceso en forma manual, lo cual implicaría además el tener que dotar procesos y personal dedicados a trasladar dichos registros a algún paquete informático para su procesamiento. La dotación de tecnología que está prevista para los pasos debe procurar sistematizar esta labor para que la información de control de calidad de los tiempos se obtenga de una manera eficiente, rutinaria, oportuna y objetiva.

### Información administrativa

Al igual que los resultados de tiempos toda otra información relacionada con los despachos procesados por las agencias de control deberá poder ser generada a partir del sistema de control de gestión de centros de frontera que será el cerebro informático dispuesto para los pasos fronterizos en el plan de modernización. Dicho sistema será alimentado continuamente mediante modernos equipos de captura de datos (cámaras, básculas, lectores de código de barras, etc.) con datos primarios sobre las UT, los tipos de despacho, usuarios, resultados de las gestiones, funcionarios intervinientes, etc. Esta dotación de tecnología para la captura automática de datos elimina la necesidad de que los funcionarios o la administración procesen datos para generar informes que históricamente se han tenido que levantar a mano lo cual implicaba una falta de oportunidad del dato generado y una limitada posibilidad de hacer análisis y cruces de variables a la información.

### Coordinación de Evaluación, Plan de Trabajo y Presupuesto

La OE almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo informes semestrales, los planes operativos anuales, planes de ejecución del programa, planes de adquisiciones, necesarios para: i) ayudar al Banco a preparar el Informe de Terminación de Operaciones (PCR); y ii) ayudar a la Oficina de Evaluación (OVE) del Banco a evaluar el impacto de esta operación.

El Especialista del Banco en Panamá se encargará de la supervisión general de la implementación del Proyecto actuando coordinadamente con OE. La supervisión se enfocará en el cumplimiento de los diferentes productos y sus hitos, establecidos en el POA, para garantizar alcanzar las metas de los resultados del Proyectos.

Además de los informes de gestión semestrales que deberá presentar la OE durante la ejecución del Proyecto, se efectuarán también evaluaciones adicionales por parte de consultores independientes. Las evaluaciones permitirán verificar la elegibilidad de las inversiones, el grado de cumplimiento de los planes de operación, la adecuación de los gastos a los presupuestos asignados y el nivel alcanzado en la implementación de objetivos físicos y de impacto.

Sobre la base de dichos informes de gestión y de las reuniones de análisis con los ejecutores, el Especialista a cargo del Proyecto, con la colaboración del Equipo de Proyecto y de la Representación en Panamá, será responsable de la preparación de los informes de gestión de la operación (PMR) y de cualquier otro que establezca el Banco para su ciclo de proyecto.

La evaluación final del Proyecto quedará recogida en el Informe de Final de Proyecto (PCR) donde se examinará el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa una vez se complete la ejecución de todos sus componentes. El PCR servirá también para señalar las lecciones aprendidas a tener en cuenta en el diseño e implementación de futuras operaciones de transporte en el país y en la región.

A continuación, se detalla el plan de trabajo por organismo responsable, con la periodicidad de las actividades a su cargo y presupuesto para su cumplimiento:

Cuadro 6. Plan de trabajo y Presupuesto para Evaluación

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades de Monitoreo** | | **2015** | | | |  | **2018** | | | | | **2019** | | | | | **2020** | | | | **2021** | | | | **2022** | | | | | | | **2023** | **Responsable** | **Costo (US$)** | **Fuente** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | | **3** | **4** | **1** | **2** | | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | | | **3** | | **4** | **1** |
| Medición de indicadores de resultado | |  |  | [[15]](#footnote-15) |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  | [[16]](#footnote-16) |  |  | | | [[17]](#footnote-17) | |  |  | BID (Exante)    OE UEP (Expost) | Línea Base: US$30.000  Mediciones intermedias: firma consultora US$30.000 (US$ 15.000 por paso) | Línea base 2015: CT BID  Mediciones intermedias: Gestión y Administración del Programa |
| Diseño y aplicación de encuestas de satisfacción a usuarios (Exante y expost) | |  |  | [[18]](#footnote-18) |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | [[19]](#footnote-19) |  | | |  | | [[20]](#footnote-20) |  | BID (Exante)    OE UEP (Expost) | Línea Base: US$20.000  Mediciones intermedias: firma consultora US$20.000 (US$ 10.000 por paso) | Línea base 2015: CT BID  Mediciones intermedias: Gestión y Administración del Programa |
| Medición de resultados y evaluación económica (Exante y expost) | |  |  | [[21]](#footnote-21) |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | [[22]](#footnote-22) | |  | |  | | [[23]](#footnote-23)  [[24]](#footnote-24) |  | BID (Exante)  UEP UEP (Expost) | Evaluación exante US$20.000  Evaluación expost  US$20.000 | Línea base 2015: CT BID  Mediciones intermedias: Gestión y Administración del Programa |
| Elaboración y Presentación de Informe y Evaluación Intermedia | |  |  |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |  | |  | |  | OE UEP | Consultor  US$ 50.000 | Gestión y Administración del Programa |
| Elaboración y Presentación de Informe y Evaluación Final | |  |  |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |  | |  | |  | OE UEP | Consultor  US$ 50.000 | Gestión y Administración del Programa |
| Analizar y aprobar informes y evaluaciones | |  |  |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |  | |  | |  | BID | 30 días x 1 persona US$600=US$ 18.000 | BID. Recursos de Supervisión |
| Informe de terminación del programa (PCR) | |  |  |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |  | |  | |  | BID | Consultor:  US$ 10.000 | BID. Recursos de Supervisión |
|  | **US$170.000** | | | | | | | |  | | | | |
|  | **US$98.000** | | | | | | | |  | | | | |

Apéndice. ENCUESTA DE CALIDAD DEL SERVICIO DE LOS PASOS DE FRONTERA

EN PANAMÁ. PROPUESTA DE MÓDULOS Y PREGUNTAS

Encuesta de Satisfacción sobre los Servicios Recibidos en los Pasos de Frontera (Turistas)

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39579900>

Encuesta de Satisfacción sobre los Servicios Recibidos en los Pasos de Frontera (Transportistas)

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39579911>

Anexo 1 Encuesta Transportistas

Ponderación por módulo:

|  |  |
| --- | --- |
| **Módulo** | **Porcentaje** |
| 1. Información Básica | 0% |
| 2. Infraestructura | 10% |
| 3. Aspectos Socioeconómicos y ambientales | 10% |
| 4. Seguridad | 13% |
| 5. Calidad de servicio | 22% |
| 6. Costos | 10% |
| 7. Evaluación General | 35% |
| **Total** | **100%** |

**Anexo 2 Encuesta Turistas**

Ponderación por módulo:

|  |  |
| --- | --- |
| Ponderación por módulo | |
| Módulo 1: Información básica | 0% |
| Módulo 2: Infraestructura | 16% |
| Módulo 3: Aspectos Socioeconómicos, tecnológicos y ambientales | 15% |
| Módulo 4: Seguridad | 18% |
| Módulo 5: Calidad de servicio | 20% |
| Módulo 6: Costos | 5% |
| Módulo 7: Evaluación General | 26% |
| **Índice de Satisfacción** | **100%** |

1. Conjunto detallado de procesos, pasos y responsabilidades necesarios de definir por medio de un manual operativo para implementar en forma estructurada los procesos de control de los pasos de frontera, considerando integralmente las actuaciones de todas las instituciones de control del país y la interacción con las instituciones pares del país vecino. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se refiere a los instrumentos legales, jurídicos y normativos que regulan la aplicación de los procesos de control para la gestión integrada de fronteras. [↑](#footnote-ref-2)
3. Los valores cero se explican por el modelo operativo de frontera integrada a ser implementado. En Paso Canoas se implementará una doble cabecera (una en cada país) en la cual las Unidades de Transportes solo harán parada en el país de entrada para realizar simultáneamente los controles de ambos países, por lo tanto, las operaciones de carga saliendo de Panamá (exportaciones y tránsitos hacia CR) no tomarían tiempo ni significarían costos operativos para los usuarios en el lado panameño y viceversa. [↑](#footnote-ref-3)
4. Existe un conjunto de indicadores idéntico para el paso de frontera de Guabito. [↑](#footnote-ref-4)
5. UT: Unidad de Transporte. Denominación de cualquier tipología de vehículo o medio de transporte terrestre utilizado para movilizar carga por la frontera, tales como camiones, tráiler con plataformas y tráiler con contenedores. [↑](#footnote-ref-5)
6. Establecido en el Decreto de Gabinete 12 del 29/03/2016 [↑](#footnote-ref-6)
7. Logistic Performance Index [↑](#footnote-ref-7)
8. La meta pretenderá el apoyo de al menos 2 Acuerdos de Reconocimiento Mutuo entre Costa Rica y Panamá, el Acuerdo Marco Bilateral entre ambos países, la implementación de la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y las listas B y C del Acuerdo de Facilitación de Comercio. [↑](#footnote-ref-8)
9. Indicador incluido en la Estrategia de País con Panamá 2015-2019. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se denomina nota técnica a una regulación no arancelaria en la figura de un criterio técnico o permiso que emiten las entidades de control sobre un proceso de comercio exterior que comprende mercancías con algún tipo de restricción. [↑](#footnote-ref-10)
11. Para registro de los casos se usará el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC - http://www.siec.gob.pa) [↑](#footnote-ref-11)
12. Esta meta es preliminar y deberá ser verificada con base en los estudios a realizar. El dato corresponde a unos 60 casos anuales considerando que en total pasan por las fronteras unas 300.000 personas anualmente. [↑](#footnote-ref-12)
13. Se adopta la definición más reconocida para la relación Beneficio/Costo, consistente en el cociente del Valor Actual de Beneficios (operación y tiempo) y el Valor Actual de Costos (inversión y conservación), es decir VA(Beneficios)/VA(Costos). [↑](#footnote-ref-13)
14. Por ejemplo, se podrá calcular un indicador agregado de satisfacción con la infraestructura, pero a la vez podremos saber qué aspectos de la infraestructura son los que requieren más atención. [↑](#footnote-ref-14)
15. Levantamiento de línea base de indicadores realizado en julio 2015 para Paso Canoas y Guabito. [↑](#footnote-ref-15)
16. Medición de indicadores de resultado para Paso Guabito [↑](#footnote-ref-16)
17. Medición de indicadores de resultado para Paso Canoas [↑](#footnote-ref-17)
18. Encuestas de satisfacción exante primer trimestre de 2015 [↑](#footnote-ref-18)
19. Encuesta de satistacción expost para Guabito [↑](#footnote-ref-19)
20. Encuesta de satistacción expost para Paso Canoas [↑](#footnote-ref-20)
21. Evaluación económica exante para Paso Canoas y Guabito, realizadas en julio 2015 [↑](#footnote-ref-21)
22. Evaluación económica expost para Guabito [↑](#footnote-ref-22)
23. Evaluación económica expost para Paso Canoas [↑](#footnote-ref-23)
24. Evaluación económica expost Rutas Fiscales [↑](#footnote-ref-24)