

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento Institucional para la Modernización del Sector Postal de Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1266
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Solis Ahumada, Galileo Humberto (IFD/CTI) Líder del Equipo; Acosta, Geovana (IFD/CTI); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Goni Pacchioni, Edwin Antonio (IFD/CTI); Kelly Castillo, Emily Leticia (IFD/CTI); Libby Hernandez, Margarita (INT/TIN); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Ruiz Vergara, Karol Lineth (IFD/CTI); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Schneider Talavera, Christian (IFD/CMF); Vasquez Rossi, Maria Ines (IFD/ICS); Wever Vargas, Anabelle Daffne (CID/CPN)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	28 Jul 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Gobierno (MINGOB)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas; Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI-División de Competitividad, Tecnología e Innovación
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La presente operación de apoyo al cliente contribuye al fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema postal panameño para diseñar, planificar e iniciar el proceso de reforma integral, que garantice su modernización, asegure el derecho de acceso al servicio de los ciudadanos panameños y el fortalecimiento del operador público. Desde el 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha brindado asesoría técnica al Ministerio de Gobierno, autoridad regente de la Dirección General de Correos y Telégrafos de Panamá (COTEL)<sup>1</sup>, para elaborar un diagnóstico profundo y brindar las opciones de reestructuración y modernización por etapas para el proceso de transformación y modernización del sistema postal (BID, 2018). Estos insumos

---

<sup>1</sup> Ver: [www.correospanama.gob.pa](http://www.correospanama.gob.pa)

permitieron a los tomadores de decisión, dimensionar el esfuerzo requerido para una reforma integral.

- 2.2 Panamá requiere modernizar y reorganizar sus operaciones del sistema de correos para hacer frente a un entorno más competitivo. De acuerdo con el Índice Integrado de Desarrollo Postal que mide a nivel global aspectos sobre la calidad, cobertura, conectividad y relevancia del servicio postal, Panamá se ubica en la posición 123 entre 172 países, un desempeño menor respecto a la mayoría de los países de la región, por ejemplo, Costa Rica en la posición 80 y Colombia en la posición 51 (Unión Postal Universal (UPU), 2019). Un servicio de correos vigoroso y eficiente tiene un efecto multiplicador en la economía de una nación, que apoya el desarrollo de las pequeñas empresas, la banca, las empresas de seguros y manufactureras, los comerciantes minoristas y las industrias (BID, 2000).
- 2.3 **Insuficientes condiciones para optimizar el aporte del sector postal en materia de desarrollo socioeconómico en Panamá.** El estudio financiado por el BID en 2018 refleja las condiciones críticas del sistema postal panameño. En efecto, cifras del 2017, indican que apenas un 37% de la población de Panamá cuenta con el servicio de distribución a domicilio a través del correo público. Asimismo, un 12% carece de servicio postal a través de COTEL. El marco legal que regula la actividad postal en Panamá son: la Ley 69 del 7 de junio de 1904, la Ley 11 del 11 de enero de 1919, y la Ley 34 del 16 de abril de 1941; las cuales se encuentran obsoletas respecto a las necesidades actuales. Entre los retos, se han identificado: una visión limitada sin objetivos de ingresos, negocios y rentabilidad, el recurso humano tiene una edad promedio alta con formación limitada o el fortalecimiento de su personal en las áreas claves de su servicio.
- 2.4 En materia operativa existen retos la admisión, clasificación, seguimiento y de entrega y distribución de correspondencia y paquetería, así mismo como en la transmisión electrónica de servicios. Al mismo tiempo, los niveles de calidad de servicio y productividad son muy bajos. Las condiciones de la infraestructura postal para la prestación de los servicios, considerando las instalaciones físicas, equipos y tecnología no son adecuadas. El centro integral de procesamiento postal (CIPP) ocupa una superficie pequeña y sin una adecuada distribución. El correo público de Panamá no ofrece servicios y productos de acuerdo con las necesidades de los clientes y con posibilidades de compararse con los que son ofrecidos con los operadores privados, que no tienen el potencial de alcance en poblaciones alejadas de las principales ciudades del país. De acuerdo con el presupuesto asignado a la Dirección de Correos y Telégrafos en el año 2020, la suma de los gastos de funcionamiento representa el 98% del presupuesto de COTEL, similar a su presupuesto histórico, lo que apenas deja libres US\$500,000 para realizar las urgentes inversiones que el operador público necesita. Respecto al sistema aduanero, la situación actual es complicada, debido a que se obliga a los destinatarios a buscar sus paquetes internacionales en las oficinas y también a entregarlos, independientemente del lugar de su residencia o apartado postal. Este sistema es un freno decisivo para el desarrollo del servicio de entrega de la paquetería en COTEL, así como del comercio electrónico en un mercado potencial de crecimiento de la paquetería. En una muestra de actualización de los datos cartográficos, el Municipio de Panamá en el 2019, promulgó por gaceta oficial el establecimiento del Sistema de Nomenclatura y Numeración Urbana, el cual impactará positivamente al sistema postal permitiendo la elaboración del código postal y facilitando el encaminamiento y

entrega de envíos postales, para asegurar un mejor manejo de los archivos y direcciones postales, así como reduciendo los costos operacionales.

- 2.5 **Importancia del sector postal con la crisis del COVID-19.** La red postal sigue siendo una de las redes más grandes y mayor conectadas del mundo. Su naturaleza de “logística ligera” la hace particularmente necesaria para satisfacer las demandas de las economías nacionales, y su ritmo de transformación digital debería acelerarse para atender las demandas post COVID-19. El suministro y acceso de los sistemas postales en conjunto con las tecnologías de comunicación e información contribuyen a aliviar el impacto económico de la emergencia sanitaria, al proporcionar canales alternativos de consumo, trabajo y comunicación. La crisis de COVID-19 también ha impactado el sector postal; al ser afectada la cadena de suministros a nivel mundial, los eslabones más débiles de la red postal se han visto aún más gravemente afectados. Por lo que atender su fortalecimiento es una necesidad más apremiante (UPU, 2020).
- 2.6 **Contribución del sector postal a la reactivación económica.** Los correos forman la mayor red integrada de distribución del mundo: con más de 660,000 oficinas, distribuidas en los 192 países miembros de la UPU, la red postal permite conectar físicamente a todos los habitantes del planeta, al contar con más de 2 millones de puntos de contacto en todo el mundo, sin contar los buzones y otros distribuidores automáticos (UPU, 2017). Además, la red postal permite la distribución física de objetos (cartas, encomiendas, entregas generadas por el comercio electrónico), los correos poseen una red electrónica que interconecta a los diferentes operadores y les permite intercambiar datos en tiempo real. La complementariedad entre estas dimensiones física y electrónica hace que los correos sean actores claves en el comercio electrónico, último eslabón de la cadena logística que permite conectar distribuidores, sitios de internet y clientes. Por otro lado, es un actor clave de la inclusión financiera: mil quinientos millones de personas en todo el mundo envían dinero a sus allegados, pagan sus facturas o reciben pagos sociales a través de un correo. Noventa y uno por ciento (91%) de los operadores postales de todo el mundo ofrecen servicios financieros, directamente o en asociación con otras instituciones financieras, lo que convierte a los correos en el segundo contribuyente más importante a la inclusión financiera a nivel mundial, detrás de los bancos, pero muy por delante de los operadores de telefonía móvil o de las instituciones de micro financiación (Clotteau, 2016). El sistema postal constituye en la mayoría de los países, una infraestructura esencial para el funcionamiento inclusivo, eficiente y efectivo de la economía. Alrededor del mundo, los operadores postales ofrecen una gama adicional de productos y servicios como: entrega de encomiendas, entrega de encomiendas, apertura de cuentas bancarias, pago de facturas, obtención o renovación de documentos oficiales, entrega de productos frescos, servicios a domicilio para las personas mayores, transporte de vacunas o de libros para los escolares, etc.
- 2.7 **Complementariedad con otras operaciones.** Esta CT complementa los esfuerzos realizados recientemente por el Banco edificando y complementando los productos resultados de los apoyos que hemos venido realizando con el fin de lograr la reforma integral y modernización del sistema postal panameño. A finales del año 2017 se destinaron fondos para realizar una consultoría para el diagnóstico actualizado de COTEL, un estudio sobre una prueba piloto de un centro logístico *e-commerce* en la Zona Libre de Colón y un informe de alternativas para la modernización y reforma de COTEL. Adicionalmente, se realizaron talleres y se llegó a una serie de recomendaciones y una hoja de ruta con alternativas para la transformación integral

de COTEL. En 2018, el proyecto ATN/OC-16921-PN financió la evaluación del marco regulatorio relevante para el sistema postal, incluyendo una propuesta de proyecto de Ley y reglamentación para la modernización de COTEL. El nuevo gobierno de Panamá ha recibido estos productos del BID y ha mostrado el interés en avanzar la implementación alineados al nuevo Plan Estratégico del Gobierno 2019 – 2024. Recientemente se realizó un proceso colaborativo que contemplaba actores operativos y estratégicos de la nueva administración institucional, para su implicación en tres fases: inspiración, inmersión y co-creación que dieron como resultado la identificación y formulación de soluciones para la puesta en marcha de este proyecto de reforma basadas en las reflexiones de las consultorías anteriores y en las necesidades actuales del sistema postal. Las actividades de esta cooperación técnica dan continuidad a este proceso.

- 2.8 **Alineación Estratégica.** Esta CT está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con el desafío de *Tecnología e Innovación*, al promover la transformación digital y la optimización de procesos operativos y administrativos; y de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, con el fortalecimiento institucional del sistema de servicios postales de Panamá. Además, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8). Adicionalmente, el proyecto se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) a través de sus objetivos de “contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, abiertas y orientadas al ciudadano”; “mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía”; y “reducir los obstáculos a la productividad y el crecimiento empresarial”. Así mismo, con el Plan Estratégico del Gobierno de Panamá 2019-2024 que señala que uno de sus pilares es una Economía Competitiva que genere empleos e incluye entre sus tareas principales impulsar el comercio electrónico; crear condiciones tecnológicas al servicio de las micro, pequeñas y medianas empresas; mejorar los procesos y plataforma tecnológica para modernizar sistemas logísticos a nivel nacional y desarrollar proyectos de infraestructura que permitan una mayor inclusión e integración del resto del país. Este proyecto contribuye con el programa operativo futuro al identificar espacios para la mejora la gestión pública, que ha sido identificada como una de las áreas prioritarias del documento contextual de la Estrategia del Grupo BID con Panamá.
- 2.9 Los actores relevantes identificados que se articulan y serán beneficiarios de esta iniciativa son: la Dirección de Correos y Telégrafos, el Ministerio de Gobierno, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la Dirección General de Aduanas y la Zona Libre de Colón. La coordinación principal se viene realizando como parte de las iniciativas del Gobierno de Panamá para la mejora de los servicios y en la ejecución de la TC continuará a cargo desde el más alto nivel del Ministerio de Gobierno.
- 2.10 **Objetivo.** El objetivo principal de esta CT es fortalecer las capacidades institucionales de las entidades que articulan el sistema postal, contribuyendo a la promoción del crecimiento económico sostenible de Panamá a través de mejoras a la competitividad del país mediante el impulso de una reforma integral del sistema de correos de Panamá.

### III. Descripción de los componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del sector postal (US\$125,000.00).** Este componente financiará un conjunto de actividades de elaboraciones de propuestas técnicas que faciliten la implementación de la reforma integral del sector postal para mejorar su operación e impulse su desarrollo. En particular el componente brindará asistencia en las siguientes actividades: (i) Diseñar un plan nacional de desarrollo sostenible del servicio postal de Panamá a mediano y largo plazo basado en los principios de rentabilidad, eficiencia y garantía del acceso universal del servicio postal, que incluya un plan estratégico, un plan de negocios y planes de inversión que contemplen fortalecer la planificación estratégica y operativa plurianual de la gestión del servicio postal, así como un plan de negocios que contemple recursos humanos, operaciones, productos y servicios, plan de marketing, competitividad ante la competencia, planes financieros; (ii) Diseñar un plan de gestión de cambios una estrategia de gestión del cambio cultural y organizacional aplicable a la Dirección de Correos y Telégrafos de Panamá para llevar a cabo una reforma integral del sistema postal sostenible a largo plazo. Este plan de gestión del cambio deberá tomar en cuenta: perfil de los actores y colaboradores; símbolos y ritos importantes; dimensiones de la comunicación (formal, informal, descendente, ascendente, interna y externa); estrategias (forma, contenido, eficacia); filosofía global de la gestión. (iii) Caracterización y elaboración de las normas, estándares y reglamentos necesarios para la prestación del servicio postal, así como la elaboración de los textos legales que permitan la materialización de la reforma que se pretende realizar (ej. normas, reglamentos, manuales y decretos que normalicen los protocolos estándares de la industria y la nueva ley del sistema postal panameño); y (iv) Diseñar la estructura organizacional del ente regulador para el sistema postal panameño basado en las funciones a desarrollar, el perfil del equipo y los requerimientos de eficiencia administrativa. Además de realizar un análisis comparativo internacional con factores de éxito que identifique la mejor opción para su funcionamiento, ya sea como un regulador exclusivo, o bien parte del regulador multisectorial.
- 3.2 **Componente 2. Fortalecimiento de las herramientas institucionales para la operación del sector postal (US\$125,000.00)** Este componente financiará un conjunto de actividades que brinden herramientas institucionales que acompañen la reforma integral del sector postal. En particular el componente brindará asistencia en las siguientes actividades: (i) Diseñar la línea de base con su metodología correspondiente para determinar la situación inicial del sistema postal panameño, a través de un conjunto de indicadores de impacto y resultado para el seguimiento y evaluación sistemática de efectividad y eficiencia de la política pública para la modernización y reforma del sistema postal panameño. Algunos de los indicadores son: porcentaje de la población atendida por COTEL, inversiones para la modernización anual, funcionarios por habitante, cantidad media de horas de formación por funcionario, cantidad de habitantes por estafeta postal, participación del mercado postal atendido, calidad de los servicios, índice de extravíos postales, coeficiente medio de manipulación de la clasificación. (ii) Elaborar un plan para la mejora de la calidad y aumentar los volúmenes de los servicios que incluya la estrategia de digitalización, automatización e implementación de herramientas tecnológicas al sistema postal panameño. (iii) Determinar el marco de infraestructura sostenible para los centros de distribución del sistema postal panameño, cumpliendo con los requisitos mínimos de seguridad y funcionalidad.
- 3.3 **Componente 3. Comunicación y difusión (US\$50,000.00).** Este componente tiene el objetivo de brindar las herramientas para el monitoreo y evaluación de las

actividades que se tienen contempladas; así como comunicar sobre los resultados e impactos obtenidos en su realización. Las actividades que financiará este componente son: (i) Diseñar un plan de comunicación que defina las políticas, estrategias, recursos, objetivos estratégicos y específicos, públicos principales y secundarios, gestión de actores relevantes, mensajes y acciones de comunicación; (ii) Talleres de difusión; y (iii) Mesas de diálogo multisectorial.

- 3.4 **Presupuesto.** Esta CT tendrá un costo total de US\$300.000,00 los cuales serán financiados en su totalidad por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1). No se prevé contrapartida local. A continuación, se presenta un desglose del presupuesto por componente.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

Actividad / Componente	BID/ INS	Financiamiento Total
Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del sector postal	125,000.00	125,000.00
Componente 2. Fortalecimiento de las herramientas institucionales para la operación del sector postal	125,000.00	125,000.00
Componente 3. Monitoreo, evaluación y comunicación	50,000.00	50,000.00
<b>Total</b>	<b>300,000</b>	<b>300,000</b>

**IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 De conformidad con las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (OP-619-1 y GN-2629-1, Anexo X), esta CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación (IFD/CTI), quien se hará responsable por las contrataciones, bajo solicitud del beneficiario del proyecto, el Ministerio de Gobierno (MINGOB) (Anexo I). Se ha identificado una insuficiente capacidad técnica e institucional necesaria para la ejecución de las actividades previstas en la CT de forma adecuada y oportuna. El diagnóstico realizado por el Banco en el 2018 refleja que COTEL la entidad posee una estructura orgánica con limitaciones para una coordinación operativa eficiente, entre ellas falta de procedimientos internos estandarizados; si bien dispone de un fondo monetario propio, carece de autonomía operativa completa.
- 4.2 Por todo esto, el Banco ha aceptado la responsabilidad de la ejecución debido a que la División de Competitividad, Tecnología e Innovación (IFD/CTI) tiene la experiencia sectorial en los temas relacionados a la CT y ha venido acompañando a las instituciones regentes del sector postal de Panamá en la diagramación de la hoja de ruta para la consolidación de su transformación integral a través de un nuevo marco operativo, técnico y legal. Para la selección y contratación el equipo de proyecto del Banco considerará: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

**V. Riesgos importantes**

- 5.1 Se identifica como riesgo la posibilidad de retrasos en la entrega de los productos debido a la posible falta de datos por parte del gobierno. Finalmente, existe el riesgo que la crisis de COVID-19 cause un ajuste en las prioridades del gobierno, particularmente en el caso de los sectores emergentes. Ya que se podrían ampliar más los esfuerzos para el uso de herramientas digitales que promuevan el menor contacto físico y movilización de personas. Por otro lado, el sector postal requerirá mayor apoyo por ser el instrumento de transporte más accesible a la población para transportar mercancías domésticas y servicios financieros en áreas de difícil acceso. Las micro y pequeñas empresas han visto particularmente afectada su actividad, y requieren el alivio en los costos transaccionales y logísticos para la distribución de sus productos, generada también por la pandemia del COVID-19. Para mitigar estos riesgos, se realizarán reuniones de seguimiento periódicas con el apoyo de los consultores, especialistas y equipo operativo del Banco para la revisión en conjunto de las contrapartes de las alternativas, avances y beneficios de cada producto y se analizarán constantemente su pertinencia para evaluar su relevancia luego de la crisis del COVID-19.

## **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 No se espera que este proyecto genere impactos ambientales y sociales. Durante el proceso de selección de consultores se considerarán los temas ambientales y de género. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación es Categoría “C” (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1266](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1266](#)

[Términos de Referencia - PN-T1266](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1266](#)