

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**APOYO AL PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE  
PANAMÁ**

**(PN-L1110)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Reinaldo Fioravanti (INE/TSP), Jefe de Equipo; Juan Manuel Leño, Jefe de Equipo Alterno (TSP/CPN); Alejandro Taddia, Raúl Rodríguez, Ernesto Monter, Eduardo Café y Virginia Navas (INE/TSP); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); y Patricia Meduña (SPD/SDV).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## PERFIL DE PROYECTO

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Apoyo al Programa de Reforma del Sector de Transporte y Logística de Panamá	
<b>Número del proyecto:</b>	PN-L1110	
<b>Equipo de proyecto:</b>	Reinaldo Fioravanti (INE/TSP), Jefe de Equipo; Juan Manuel Leño, Jefe de Equipo Alterno (TSP/CPN); Alejandro Taddia, Raúl Rodríguez, Ernesto Monter, Eduardo Café y Virginia Navas (INE/TSP); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); y Patricia Meduña (SPD/SDV)	
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
<b>Plan de financiamiento:</b>	<b>Primer préstamo PBP</b>	
	BID (CO):	Hasta US\$200 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas:	B.1 (OP-102), B.03, B.07 y B.13
	Clasificación:	No requerida (OP-703)

### II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

#### A. Entorno financiero y fiscal

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** La economía de Panamá crece a un ritmo sostenido, el Producto Interior Bruto (PIB) creció entre 2007 y 2013 un promedio de 7,8% anual, en tanto que el promedio de la región fue de 3,1%. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el año 2014 el país tuvo un crecimiento de 6,3%. Así mismo, el PIB per cápita entre 2007 y 2013 creció anualmente a un promedio de 6,2%, hasta alcanzar US\$11.037 en 2013; indicadores que sitúan al país en la franja media alta de ingresos per cápita.
- 2.2 Panamá está en el centro de los flujos mundiales de comercio, sin embargo, su balanza comercial está en desequilibrio, con exportaciones por US\$17.159 millones en 2013 e importaciones por US\$24.136 millones en el mismo año<sup>1</sup>. Considerando que el país es un *hub* de tránsito y transbordo a nivel global<sup>2</sup>, existe una gran oportunidad para que el país pase de su tradicional visión marítima de trasbordos, a una visión más promisoriosa y sostenible: la de agregar valor a través de servicios logísticos asociados al canal y la de mejorar el acceso de la producción local a los mercados internacionales, integrándose el país a las cadenas productivas globales. Sin embargo, el país enfrenta algunos problemas estructurales (§2.10-§2.12) que limitan la posibilidad de posicionarlo como *hub* logístico de valor agregado.

#### B. El sector de transporte y logística

- 2.3 Panamá juega un rol importante en la integración regional e internacional debido a su localización geográfica privilegiada, y la calidad y conectividad de su

<sup>1</sup> Considerando bienes. El desequilibrio comercial se ha profundizado durante los últimos años por la reducción de exportaciones agrícolas - Contraloría del Gobierno de Panamá (2014).

<sup>2</sup> Donde el 93,6% de la carga que entra o sale de los puertos hace apenas transbordo.

infraestructura y servicios de transporte. El canal que une al océano Pacífico con el mar Caribe, y tras éste, con el océano Atlántico, es su activo más importante. Sus cinco puertos de clase mundial, su ferrocarril interoceánico, la red vial troncal y vías transversales, y el aeropuerto de Tocumen, conforman la infraestructura de transporte del país<sup>3</sup>. El sector de transporte y logística es el pilar más importante de la economía panameña, contribuyendo con 19,5% al PIB<sup>4</sup>. En los últimos cinco años, el sector creció a un ritmo promedio del 9,2% anual y seguirá siendo uno de los principales motores de crecimiento del país<sup>5</sup>.

- 2.4 A pesar de la importancia económica del sector, los factores que han dificultado la definición e implementación de políticas públicas de logística para llevar a Panamá a integrarse a las cadenas globales, incluyen la falta de articulación sistemática entre los entes públicos y privados, y de una visión de largo plazo. El gobierno creó en 2012 un Gabinete Logístico (GL)<sup>6</sup>, sin embargo para su completa operatividad se requieren ajustes institucionales y legales. En ese contexto, los problemas que el presente programa busca atender se presentan a continuación:

### C. Problemática atendida por el programa propuesto

- 2.5 **El marco legal y regulatorio.** El marco normativo de referencia de logística en Panamá es la Estrategia Marítima Nacional (EMN). La EMN está orientada al modo marítimo y al entorno del canal, y no incluye una política logística comprehensiva a nivel nacional que tenga en cuenta los avances y acuerdos en materia de integración regional. Del mismo modo, hay brechas importantes en el marco legal, tales como: (i) las leyes que brindan incentivos fiscales a inversionistas extranjeros, deben ser armonizadas para incentivar las actividades de valor agregado (¶2.12); y (ii) la Ley de Aduanas requiere reformas para adecuar los procedimientos aduaneros a los establecidos en los acuerdos de integración regional con Centroamérica<sup>7</sup>.
- 2.6 **El marco institucional.** El marco institucional de logística y transporte se encuentra actualmente bajo la gestión de distintos organismos y entidades entre las cuales se destacan: la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) y el Ministerio de Comercio e Industria (MICI). Desde el 2012 (¶2.4) el país ha avanzado en iniciar la conformación de un GL, adscrito al MICI, y en la elaboración de un Plan Nacional de Logística (PNL). Sin embargo, a fin de gestionar las acciones del PNL, de otros planes de largo plazo y coordinar con otras entidades la implementación de proyectos de infraestructura y servicios, para atender de manera integral los problemas que impiden el desarrollo logístico

---

<sup>3</sup> Según el *ranking* de desempeño logístico del Banco Mundial, Panamá se encuentra en la posición 54 entre 150 países (tercer país de Latinoamérica).

<sup>4</sup> Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019).

<sup>5</sup> Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019).

<sup>6</sup> Formado por representantes de 12 ministerios y entidades ejecutoras con el fin de elaborar y ejecutar un Plan de Logística para promover el país como centro de logística internacional.

<sup>7</sup> Específicamente la integración al Código Aduanero Unificado de Centro América (CAUCA).

(¶2.10-¶2.12), es necesario estructurar una instancia de coordinación de alto nivel, una unidad técnica y mecanismos de coordinación con el sector privado.

- 2.7 **Los procesos de planificación integral.** Existe una planificación con vínculos endebles entre la infraestructura, los servicios de transporte y los procesos de comercio exterior. La planificación del sector está dispersa entre diversos entes públicos con un alcance limitado por su área de actuación. Se precisa por tanto de una planificación integral, con visión regional, capaz de resolver los cuellos de botella del sistema logístico y promover la integración productiva y logística del país en la región y al resto del mundo.
- 2.8 **Los procesos de facilitación comercial.** Los procesos de comercio exterior generan demoras y pérdidas a los usuarios por ineficiencias y descoordinación entre las agencias. Panamá ratificó su adhesión al Convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65)<sup>8</sup> en 2008, pero no ha iniciado su implementación. El país ha iniciado la implementación de un sistema de ventanilla única de comercio exterior, pero enfrenta todavía problemas operacionales importantes. La integración efectiva de Panamá en los mercados regionales e internacionales, no solo como transbordador de cargas, sino como productor, exportador y generador de valor agregado, requiere normas y procesos eficientes, coordinados y armonizados con los sistemas internacionales.

#### **D. Las implicaciones en el desarrollo logístico del país**

- 2.9 Los problemas descritos (¶2.5-¶2.8) afectan directamente al desempeño del sistema logístico panameño y a su integración comercial, regional e internacional. Entre las principales barreras que condicionan el sistema logístico, se encuentran:
- 2.10 **Infraestructura de acceso y conectividad.** Existen problemas de accesibilidad y conectividad entre los distintos activos logísticos ubicados en la zona interoceánica por congestión de la red vial. Asimismo se presentan problemas de accesibilidad en la red vial secundaria que incrementa los costos de transporte de las cadenas agrícolas.
- 2.11 **Infraestructura logística especializada.** A excepción de Panamá Pacífico<sup>9</sup>, el país no cuenta con una oferta ordenada de infraestructura dedicada a operaciones logísticas. Hay promoción de proyectos de plataformas logísticas pero sin responder a un plan claro de desarrollo del sector, lo que genera un riesgo de sobreoferta y de dificultad en proveer las infraestructuras de acceso. En el sector agrícola, existen deficiencias de almacenaje y transporte de productos, en particular en la cadena de frío en productos perecederos para la exportación, lo que reduce la competitividad de los productos panameños.
- 2.12 **Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA).** En el área del conglomerado del canal, la oferta de servicios logísticos sigue estando concentrada en servicios auxiliares, con algunos servicios de valor agregado brindados en la Zona Libre de

---

<sup>8</sup> FAL 65 busca simplificar trámites, documentos y formalidades para la llegada, estancia y salida de naves.

<sup>9</sup> Zona Económica Especial localizada al oeste del país, adyacente al canal.

Colón (ZLC). Asimismo, por falta de incentivos a la inversión privada (¶2.5) los servicios logísticos brindados a los productores panameños son casi inexistentes, se limitan básicamente al transporte.

- 2.13 **Objetivo.** El objetivo del programa es apoyar la reforma del sector logística y transporte, contribuyendo a ampliar la oferta de servicios logísticos de valor agregado y a mejorar el acceso de los productores panameños a los mercados domésticos, regionales e internacionales, promoviendo así una mayor integración del país a las cadenas productivas regionales e internacionales y el desarrollo sostenible del país.
- 2.14 El programa contribuirá con los objetivos específicos de: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y la coordinación con el sector privado; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial.

#### **E. Descripción de los componentes**

- 2.15 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo del componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa.
- 2.16 **Componente II. Fortalecimiento del marco legal y regulatorio.** El componente apoyará la reforma y el fortalecimiento de los instrumentos normativos que definan un marco estratégico para la logística, diversifican las oportunidades de inversión para el sector privado, armonizan procedimientos que facilitan la integración comercial regional y permitan el desarrollo de actividades de valor agregado (¶2.5).
- 2.17 **Componente III. Consolidación del marco institucional.** El objetivo del componente es fortalecer el esquema institucional de logística, con la implementación de instancias de alto nivel que coordinen la toma de decisiones políticas y técnicas, liderados por el GL; con la creación de unidades de enlace entre las instituciones públicas y privadas para la formulación, seguimiento y evaluación del desempeño del sector; y la definición de un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación del plan (¶2.6).
- 2.18 **Componente IV. Procesos de planificación y facilitación comercial.** El componente fortalecerá la planificación multisectorial y apoyará la integración de los procesos entre diferentes agencias involucradas en el comercio exterior, y su adecuación a normas internacionales y regionales (¶2.7-¶2.8).
- 2.19 **Estrategia del Gobierno de Panamá.** El programa es consistente con la estrategia del gobierno, definida en los últimos Planes Estratégicos de Gobierno (2010/2014 y 2015/2019). En ese último, se presenta la logística como uno de los cuatro pilares (en conjunto con el sector agropecuario y desarrollo rural, turismo y minería) de la estrategia de diversificación y productividad de la base económica.
- 2.20 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Estrategia del Banco con Panamá (EBP) (GN-2756-2), en la cual se plantea como uno de los principales desafíos ampliar las oportunidades económicas y sociales en las áreas

fuera de la zona del canal. La EBP 2015-2019 se encuentra en diseño. El programa contribuirá con dos de las prioridades del programa de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9): (i) préstamos a países pequeños y vulnerables; y (ii) financiamiento para la cooperación e integración regional, por tratarse de un proyecto con focalización multinacional que contribuirá a: (a) mejorar el posicionamiento integral de Panamá dentro de las cadenas internacionales por su apoyo a la prestación de servicios de valor agregado a las productos de importación/exportación o tránsito (¶2.5); y (b) atraer inversión extranjera en infraestructura y servicios logísticos (¶2.5), además el proyecto apoyará la subsidiaridad de los procesos aduaneros con los procedimientos a nivel regional (¶2.5 y ¶2.8). El programa también está alineado con la Estrategia de Infraestructura Sostenible, ya que busca promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura, y con el Marco Sectorial de Transporte, en las dimensiones relacionadas a: (i) redes logísticas consolidadas y eficientes; (ii) corredores sostenibles de integración ; y (iii) instituciones con capacidad de generar e implementar políticas sectoriales de transporte.

### III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa se propone como un Préstamo de Reformas de Política (PBL), bajo la modalidad programática, consistente en tres operaciones independientes pero técnicamente relacionadas.
- 3.2 **Riesgos.** Los principales riesgos identificados son: (i) demoras en la puesta en operación de la nueva estructura institucional; y (ii) no alcanzar las expectativas del sector privado en la implementación de la reforma. Los mismos serán mitigados con la puesta en marcha oportuna del GL y de la Unidad Coordinadora Logística.
- 3.3 El MEF será el organismo ejecutor, quien proveerá la información y hará el seguimiento, con apoyo de la unidad técnica del GL, del cumplimiento de los requisitos de la matriz de políticas, que será definida durante la preparación del programa y se presentará en la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD).
- 3.4 **Conocimiento sectorial.** La Cooperación Técnica (CT) (PN-T1108) apoyó la preparación de los estudios de base y del PNL. Asimismo la CT regional (RG-T1660) ha apoyado la elaboración de otros estudios (Anexo IV).

### IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703), las operaciones de préstamo de política no requieren clasificación. Dada la naturaleza de la operación, no se anticipan impactos ambientales o sociales negativos (Anexo III).

### V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 La presente operación requerirá un presupuesto de US\$76.414. El cronograma de preparación contempla que la Propuesta de Préstamo (LP) será considerada por el Directorio Ejecutivo el 24 de junio de 2015.

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	TRANSPORT-LOGISTIC PLANNING, MULTIMODAL TRANSPORT AND LOGISTIC PLATFORMS
Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Fioravanti, Reinaldo Daniel (REINALDOF@iadb.org)
Project Title	Transport and Logistics Sector Reform
Project Number	PN-L1110
Safeguard Screening Assessor(s)	Fioravanti, Reinaldo Daniel (REINALDOF@iadb.org)
Assessment Date	2015-02-26

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	



<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.
<b>Additional Comments:</b>	

### ASSESSOR DETAILS

<b>Name of person who completed screening:</b>	Fioravanti, Reinaldo Daniel (REINALDOF@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-02-26

### COMMENTS

<b>No Comments</b>
--------------------

## ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo general del programa es apoyar la reforma del sector logística y transporte, y contribuir a la mejora y diversificación de los servicios de transporte y logística de valor agregado y a mejorar el acceso de los productores panameños a los mercados domésticos, regionales e internacionales, promoviendo así una mayor integración del país a las cadenas productivas regionales e internacionales y el desarrollo sostenible del país.
- 1.2 Asimismo, el programa contribuirá con los objetivos específicos de: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y la coordinación con el sector privado; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial. El programa incluye cuatro componentes, descritos a continuación.
- 1.3 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo del componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa.
- 1.4 **Componente II. Fortalecimiento del marco legal y regulatorio.** El componente apoyará la reforma y el fortalecimiento de los instrumentos normativos que definan un marco estratégico para la logística, diversifican las oportunidades de inversión para el sector privado, armonizan procedimientos que facilitan la integración comercial regional y que permitan el desarrollo de actividades de valor agregado.
- 1.5 **Componente III. Consolidación del marco institucional.** El objetivo del componente es fortalecer el esquema institucional de logística, con la implementación de instancias de alto nivel que coordinen la toma de decisiones políticas y técnicas; con la creación de unidades de enlace entre las instituciones públicas y privadas para la formulación, seguimiento y evaluación del desempeño del sector; y la definición de un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación del plan.
- 1.6 **Componente IV. Procesos de planificación y facilitación comercial.** El componente fortalecerá la planificación multisectorial y apoyará la integración de los procesos entre diferentes agencias involucradas en el comercio exterior, y su adecuación a normas internacionales y regionales.

## II. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 2.1 Las actividades de fortalecimiento institucional, planificación y marcos regulatorios que componen el programa no ocasionarán efectos significativos directos en el medio ambiente y recursos naturales del solicitante. Consistente con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el programa se clasifica como una operación bajo la Directiva B.13 por ser un préstamo de política.
- 2.2 Durante el análisis del programa se revisarán los instrumentos de gestión ambiental y social, los instrumentos de planeación y otras acciones estratégicas

relacionadas del gobierno y su vinculación entre los diferentes autoridades y entes, con el fin de identificar si se requiere complementar algunos vacíos de regulación para algún componente del programa.

- 2.3 Los resultados del análisis se documentarán brevemente en la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) y se incluirán los indicadores necesarios en la Matriz de Medios de Verificación.

### ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL CONCLUIDO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas esperadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Opciones técnicas y de diseño	Estrategia de Gobierno (2015-2019) Mapeo y diagnóstico de procesos, COMEX de Panamá (alcance A) Diagnóstico de la situación de procesos de facilitación del comercio y del transporte (alcance B) Propuesta Plan Nacional de Logística de Cargas – PNL Estudio de necesidades, ofertas académicas y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística (Estrategia RR. HH.) Plan Estratégico Aeroportuario Diagnóstico del marco legal y normativo Plan de trabajo de la Unidad Coordinadora de Logística Plan de trabajo de la Unidad Coordinadora de Logística (2016-2018) Auditoría funcional de SIGA	Concluido Concluido Concluido  Concluido Concluido Concluido  Concluido En Preparación (2015) En Preparación (2015) En Preparación (2017)	<a href="#">IDBDOCS# 39422837</a> <a href="#">IDBDOCS# 39422986</a> <a href="#">IDBDOCS# 39423521</a>  <a href="#">IDBDOCS# 39423067</a> <a href="#">IDBDOCS# 39423493</a> <a href="#">IDBDOCS# 39423509</a>  <a href="#">IDBDOCS# 39423291</a>
Análisis de costos del proyecto y viabilidad económica	Metodología de evaluación económica Análisis costo-beneficio	Marzo/2015 Misión de análisis	Evaluación económica a ser incluida en el POD
Recolección de información y análisis para reportar resultados	Estudios técnicos y recomendaciones	Misión de orientación y de análisis	Esquema de monitoreo y evaluación a ser incluido en el POD
<i>Stakeholders</i> y el ambiente político	Diseño del esquema institucional y marco jurídico para la implementación del proyecto	Concluido	<a href="#">IDBDOCS# 39423067</a> <a href="#">IDBDOCS# 39423291</a>
Salvaguardas sociales y ambientales; otros estudios ambientales	No hay estudios previstos		
Gestión de riesgos en el proyecto	Evaluación preliminar Evaluación de alcance amplio para la operación		PP, Apéndice II a ser incluido en el POD
Otros asuntos relevantes, incluyendo donantes, género, sostenibilidad, temas de país / sector	No hay estudios previstos		

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).