

La agenda de logística
en América Latina y el Caribe

PANAMÁ



OBSERVATORIO
REGIONAL

transporte de carga
y logística



BID



La agenda de logística
en América Latina y el Caribe

Panamá

División Transporte,
Sector de Infraestructura y Medio Ambiente

JUNIO DE 2014



Índice

Principales características	3
Contexto.....	3
Un país en crecimiento.....	3
...volcado al sector terciario.....	5
...con una infraestructura de transporte única.....	5
...que enfrenta cuellos de botella y debe resolver desafíos urgentes.....	7
Desempeño logístico.....	8
1999-2011: La logística, eje del desarrollo nacional.....	9
2012: De lo regional a lo nacional, de la fragmentación a la articulación.....	10
2013-14: Cooperación, compromiso y trabajo en pos de un plan.....	11
El Consejo Logístico Nacional: las mesas de trabajo y la metodología Penlog.....	12
Cooperación entre actores: bases del Plan Nacional de Logística.....	17
Gráficos	
Gráfico 1. Panamá crece a un ritmo acelerado...Variación interanual del PIB (%)......	4
Gráfico 2. ...de la mano de fuertes inversiones públicas y privadas Renta e inversión extranjera directa 2008-2012 (millones de US\$).....	5
Mapa 1. Red de infraestructura de transporte de Panamá.....	6
Mapa 2. Flujos principales de carga transportada en Panamá.....	8
Recuadro 1. La sesión de logística de la Reunión Anual del BID de 2013.....	12
Esquema 1. Mesas de trabajo del Consejo Nacional Logístico y contexto institucional conceptual.....	13
Esquema 2. Las mesas trabajan: áreas críticas identificadas, acciones propuestas.....	14
Recuadro 2. De Panamá a la región: la metodología Penlog.....	16
Recuadro 3. El portal del Gabinete Logístico.....	19

Principales características

- En los últimos años, la economía panameña creció a un ritmo acelerado, impulsado por la inversión pública y por inversiones extranjeras directas sin precedentes, destinadas al sector servicios.
- La ubicación geográfica y una infraestructura de transporte sin igual, con el Canal de Panamá como emblema, hacen del país un actor fundamental para el comercio internacional.
- Consciente de sus activos, Panamá ha fijado a la logística como uno de los cuatro sectores prioritarios de su estrategia de desarrollo. La ampliación del Canal, su envergadura, subraya la importancia del sector.
- Sin embargo, el desempeño logístico no depende solo de la disponibilidad de infraestructura. Para capitalizar las oportunidades que surgirán de la ampliación del Canal, Panamá debe pasar de su tradicional visión marítima, de transbordos, a una visión nueva, más compleja y promisorio: la de agregar valor a los servicios logísticos.
- Hasta 2012 las decenas de actores públicos y privados que conforman el sector del transporte y la logística carecían de ámbitos comunes de articulación y trabajo. En 2012, el sector público creó el Gabinete Logístico y el sector privado conformó el Consejo Empresarial Logístico.
- El BID es un socio de largo plazo para Panamá y fomenta desde hace años el desarrollo de la logística para mejorar la competitividad de los países. El Banco impulsa dos iniciativas regionales de recolección, sistematización y análisis de información sobre transporte y logística. Además, dio apoyo técnico para la creación del Gabinete Logístico y del Consejo Empresarial Logístico. Desde 2011 el BID incentiva el trabajo conjunto entre los sectores público y privado como medio para definir una agenda y un plan nacional de logística. En 2013 aprobó una cooperación técnica a tal fin.
- En 2013, bajo la órbita del Ministerio de Comercio e Industrias, se crearon seis mesas público-privadas de trabajo sobre infraestructura y servicios, procesos de comercio exterior, recursos humanos e innovación, marco legal, marco institucional y financiamiento. Las mesas están integradas por los principales organismos públicos con injerencia en el sector y por los principales actores privados.
- Las mesas se dieron un plan de trabajo, identificaron problemas a resolver y propusieron estudiar e investigar aspectos fundamentales para la definición de un plan nacional de logística. Con el apoyo del BID, esos estudios ya han dado sus primeros resultados.
- La experiencia de las mesas de trabajo ha permitido conceptualizar una metodología práctica y escalable para otros países que, como Panamá, vean en la logística una oportunidad para el desarrollo.
- El fructífero trabajo entre los sectores público y privado ha permitido plantearse el objetivo de definir un plan nacional de logística, cuyos primeros pasos de planificación estratégica ya están consensuados.

Contexto: una geografía potenciada por la infraestructura de transporte

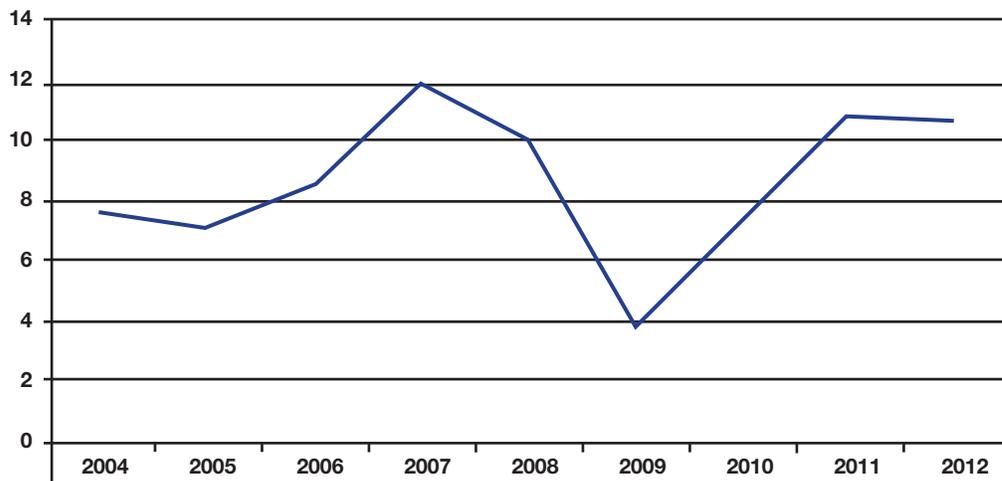
Un país en crecimiento...

Panamá es un país pequeño, de solo 3,7 millones de habitantes, pero su ubicación crucial y su infraestructura de transporte lo vuelven un actor de peso para el comercio internacional. El canal que une al océano Pacífico con el mar Caribe —y tras este, con el océano Atlántico— es su activo más importante, además de un emblema nacional. Sus cinco puertos de clase mundial, que sirven ambas vertientes, y su ferrocarril interoceánico suman una infraestructura de transporte sin parangón en América Latina y el Caribe ni en el mundo.

La economía panameña creció a paso firme durante los últimos 10 años, con tasas superiores al 10% en 2011 y 2012. El producto interno bruto (PIB) de Panamá creció incluso durante la crisis financiera mundial (gráfico 1). El ingreso per cápita incrementó entre 2009 y 2012 un 13%. El motor de crecimiento del país es la inversión pública y privada en proyectos de infraestructura, como la ampliación del Canal de Panamá y las reformas al aeropuerto internacional de Tocumen para consolidarlo como *hub* regional.

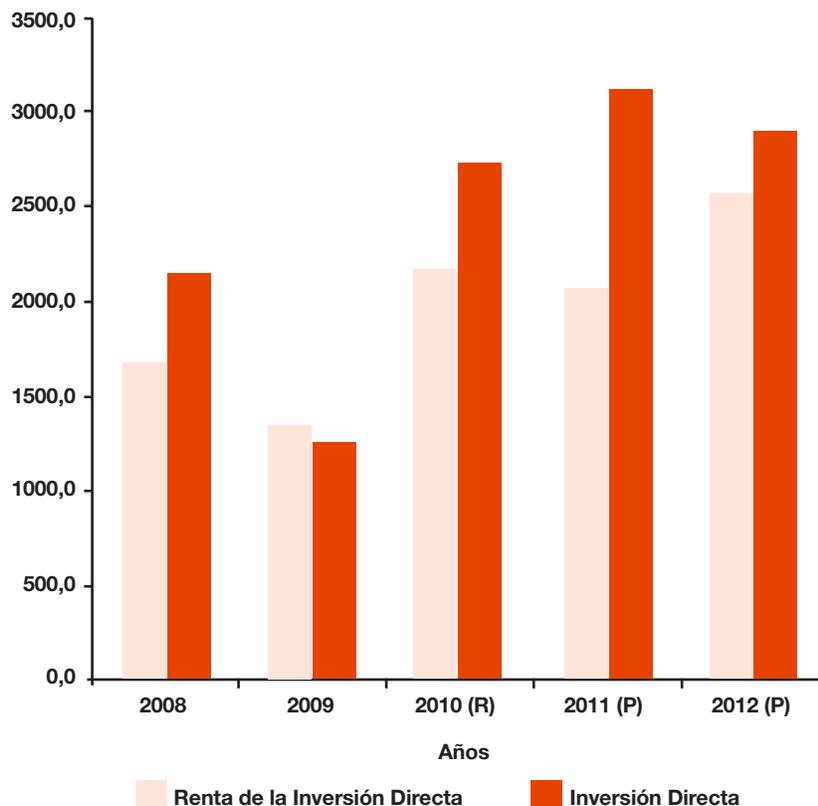
Panamá ha recibido en los últimos años inversiones extranjeras directas sin precedentes (gráfico 2). Atraída por una inversión pública también cuantiosa, buena parte de la inversión extranjera buscó el sector servicios: Panamá es un centro financiero internacional, bien conectado globalmente, con empresas de talla mundial radicadas en el país.

Gráfico 1. Panamá crece a un ritmo acelerado...
Variación interanual del PIB (%)



Fuente: indicadores sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial).

Gráfico 2. ...de la mano de fuertes inversiones públicas y privadas
Renta e inversión extranjera directa 2008-2012 (millones de US\$)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Panamá está en el centro de los flujos mundiales de comercio, pero solo el 6,4% de la carga que transita por el Canal hace tránsito o tiene por destino final el país. La balanza comercial de Panamá está en desequilibrio, con exportaciones por solo US\$785,2 millones en 2011 contra importaciones por US\$11.341 millones en el mismo año. El desequilibrio comercial se ha profundizado durante los últimos años por la pérdida de exportaciones agrícolas.

...volcado al sector terciario...

La estructura económica del país refleja, más que en otros países de Mesoamérica, el predominio del sector terciario, que representa un 83% del PIB. El sector de transporte y logística es el más importante de la economía panameña. La actividad que genera el conglomerado del Canal de Panamá y su entorno representó el 21,6% del PIB en 2011. En los últimos

cinco años, este sector creció a un ritmo promedio del 9,2% anual.

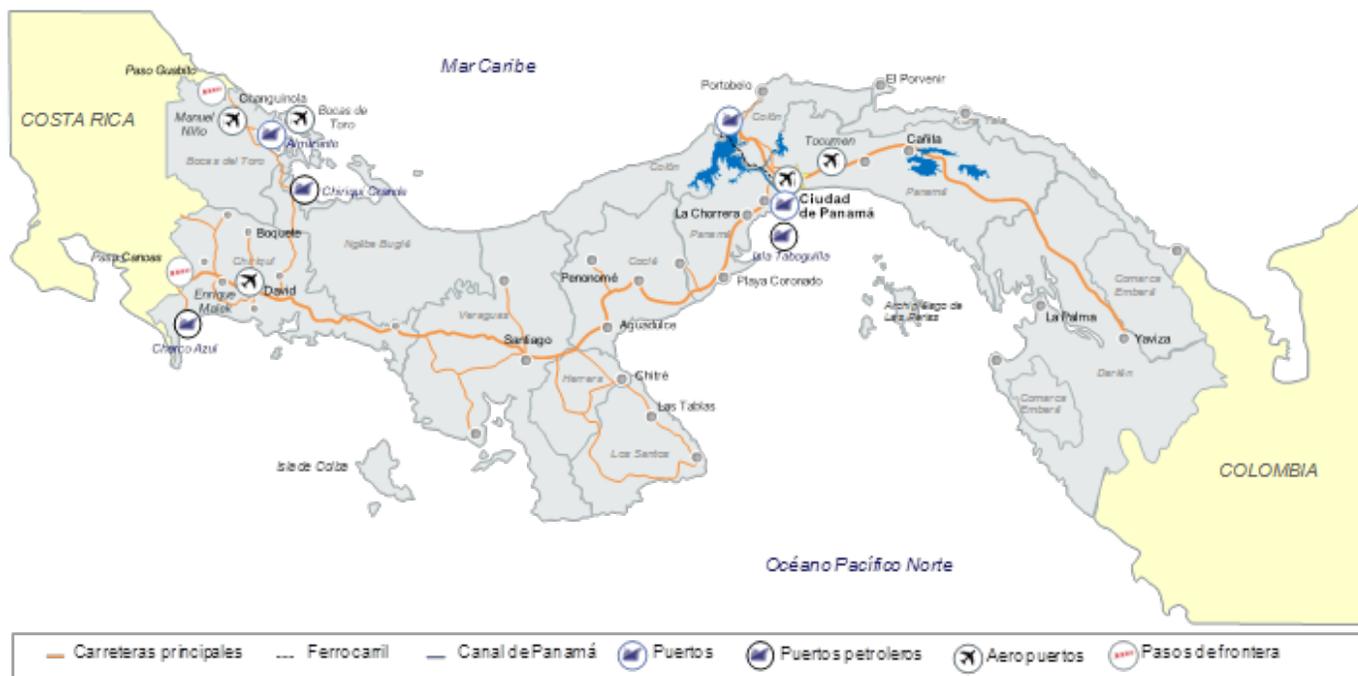
...con una infraestructura de transporte única...

El complejo panameño de puertos marítimos de contenedores es de clase mundial. Incluye tres terminales sobre el Atlántico —Manzanillo (MIT, por su sigla en inglés), Cristóbal y Colón Container Terminal (CCT)— y dos sobre el Pacífico —Balboa y PSA Panama International Terminal—, que en 2012 manejaron 6,8 millones de contenedores. El alto nivel de conectividad entre este complejo portuario y los principales centros de producción y consumo del mundo incluye un total de 70 servicios de transporte marítimo dedicados fundamentalmente a operaciones de transbordo, lo que representa alrededor del 85% del rendimiento anual del complejo. La conec-

tividad marítima de Panamá, considerada como un único puerto, supera a la de los demás puertos de América Latina. Este es un factor clave de competitividad, que atrae a empresas extranjeras que desean llegar a varios mercados en forma más directa.

Para apoyar esta conectividad y aumentar las operaciones de transbordo de Panamá, el sistema portuario depende del transporte intermodal que vincula sus puertos. Los flujos de transbordo en Panamá no se dan únicamente en los recintos portuarios sino entre puertos de las vertientes Atlántica y Pacífica. Los contenedores pueden transferirse de una costa a la otra por tren o camión. En la actualidad, cerca de 35% de la carga que se maneja en Balboa se transborda a los puertos del Atlántico a través de 76 kilómetros de ferrocarril. El tren del Canal de Panamá, operado por Panama Canal Railway Company, ha experimentado un fuerte crecimiento desde su reconstrucción en 2001, duplicando cada dos años la carga transportada. Su capacidad actual es de 700.000 contenedores anuales (mapa 1).

Mapa 1. Red de infraestructura de transporte de Panamá



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

...que enfrenta cuellos de botella y debe resolver desafíos urgentes

Sin embargo, la productividad de esta infraestructura única se ve amenazada por los cuellos de botella que genera la mayor actividad económica. La conectividad terrestre es la pieza fundamental sobre la que el sistema logístico agrega valor: conecta la localización de industrias y permite el posicionamiento de Panamá como *hub* regional. Pero la inadecuada infraestructura vial limita el desempeño logístico de las transferencias por camión entre y dentro de los *clusters* portuarios. La conectividad terrestre desde MIT y CCT hasta la autopista Panamá-Colón obstaculiza seriamente el acceso a estas terminales. La conectividad terrestre entre puertos del Atlántico y el Pacífico se benefició de la inauguración de la carretera transístmica Panamá-Colón, que redujo la duración del trayecto entre la ciudad de Panamá y Colón de 2 a 1 hora. Sin embargo, a pesar de esta inversión la conectividad desde los puertos hasta la carretera y entre los puertos de cada costa sigue siendo un obstáculo para el desarrollo de un sistema de transbordo marítimo-terrestre competitivo. En la costa del Pacífico, la conectividad entre PSA y Balboa es limitada: las restricciones de peso que rigen en el Puente de las Américas aumentan la distancia entre estas dos terminales de 7 a 45 kilómetros. Además, a pesar de que la infraestructura vial que conecta PSA y Balboa en la entrada del Pacífico con la autopista Panamá-Colón está en buen estado, la congestión durante las horas pico dificulta los flujos. La avenida Randolph, en la costa del Atlántico, conecta a la autopista Panamá-Colón con las terminales MIT y CCT y la Zona Libre de Colón, la segunda mayor del mundo y la principal del hemisferio occidental. La avenida tiene solo 2 kilómetros, pero recorrerla puede demorar hasta una hora por restricciones de capacidad y el mal estado del pavimento.

Los puertos enfrentan además problemas operacionales: Balboa sufre de limitaciones derivadas de las regulaciones de uso del Canal, que retrasan ocasionalmente el atraque y salida de embarcaciones, y la antigüedad de las boyas, los faros de iluminación y el equipamiento de la torre de control genera situaciones de riesgo para las embarcaciones.

El ferrocarril también debe resolver algunos problemas operacionales. El pico de demanda de transbordo ocurre los fines de semana, lo que sumado a la falta de personal y de equipo eficiente de carga en los puertos hace que estos no puedan ajustarse a los horarios de salida del tren, que por lo tanto no funciona a plena capacidad. Además, el ferrocarril no opera ocasionalmente los miércoles y jueves, y el tráfico está desequilibrado: viajan más contenedores de sur a norte, es decir, de Balboa a MIT, que de norte a sur.

La carretera Panamericana, los corredores Panamá-Colón y Paso Canoas-Panamá, y las vías transversales de acceso a los principales núcleos de población en el interior vertebran el territorio nacional y, junto con la red de puertos, aeropuertos, pasos de frontera y el ferrocarril, forman la red principal de transportes del país. El Paso Canoas se encuentra en el corredor pacífico mesoamericano, el principal corredor carretero de Centroamérica. Por este paso circula la mayor parte del tráfico entre Panamá y Centroamérica (mapa 2).

Mapa 2. Flujos principales de carga transportada en Panamá



Fuente: consultoría de mapeo y diagnóstico de procesos de comercio exterior de Panamá, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Desempeño logístico

Gracias al Canal de Panamá el país es un *hub* de tránsito y transbordo de carga a nivel global. Sin embargo, los indicadores del Foro Económico Mundial, el Doing Business del Banco Mundial y el índice de desempeño logístico (LPI, por su sigla en inglés) muestran que la aparente ventaja del país no se refleja en un desempeño sobresaliente. Panamá figura en la posición 54.º entre 150 países del LPI de 2014; es el tercer país latinoamericano y el primero de Mesoamérica y el Caribe. Esta clasificación es buena a nivel regional, pero debería mejorar para competir a nivel mundial. En el subíndice de servicios logísticos el país se ubica en la posición 60.º.

El costo promedio de transporte interno de un contenedor (para distancias menores a 60 kilómetros) es de US\$7,3 por kilómetro, mientras que la tarifa media desde o hacia otros puntos en Centroamérica

es de US\$1,8. A pesar de que la distancia terrestre media a los puertos es mucho menor al promedio de estos países, y de que además posee la mejor oferta portuaria y el canal interoceánico, la alta proporción de retornos en vacío y el desequilibrio del comercio exterior, con flujos de carga muy descompensados, elevan los costos internos del transporte. Esto afecta la competitividad del comercio exterior y limita la posibilidad de que el país se posicione como *hub* logístico e industrial.

1999-2011: La logística, eje del desarrollo nacional

El 31 de diciembre de 1999 el canal interoceánico revirtió a Panamá. La fecha significó un punto de inflexión y quedó marcada en la historia: tras décadas de administración estadounidense, el país se hizo de su principal activo. Los negocios logísticos y marítimos cobraron desde entonces mayor impulso, y tras años de comercio internacional en crecimiento, el tráfico por el Canal se acercó al límite de su capacidad. Luego de numerosos estudios preliminares, el gobierno presentó una propuesta para construir un tercer juego de esclusas que ampliara la capacidad del Canal. En octubre de 2006 se celebró un referéndum sobre la ampliación, como establece la Constitución panameña. La participación fue baja, de solo el 43,3% de los electores, pero el 76,8% votó a favor del tercer juego de esclusas. Los panameños conocen la importancia del Canal, se enorgullecen de él. Los dirigentes saben que la logística y el transporte son clave para el futuro del país.

Junto con otros organismos multilaterales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó a Panamá con el proyecto de ampliación. En 2008 ofreció una cooperación técnica no reembolsable para estudiar su impacto en la economía nacional. Luego, el mismo año, otorgó al país un crédito por US\$400 millones para financiar parcialmente la obra.

El Plan Estratégico 2010-2014 propuso enfocarse en los sectores que favorecieran el crecimiento del PIB y la creación de empleos de calidad. Para determinar qué sectores cumplían con esos requisitos se consideraron tres factores: 1) que Panamá ya tenga o pueda desarrollar una ventaja competitiva sostenible; 2) que las tendencias mundiales en el sector sean favorables para el desarrollo en Panamá, y 3) que las herramientas de gobierno —las políticas, la inversión, o la alineación de la organización— puedan utilizarse eficazmente para hacer posible el crecimiento. El plan definió a la logística como uno de tres motores de crecimiento de alta prioridad.

Y ofreció su visión: “En el año 2020 Panamá habrá logrado su objetivo de convertirse en el ‘hub de las Américas’. Para ello, se necesitará un planteamiento para el crecimiento muy enfocado y se necesitará convertirse en un centro de clase mundial de servicios logísticos de valor agregado, turismo de lujo y agricultura de alto valor. (...) En logística, Panamá aspira a transportar mayor volumen y un mayor número de productos a través del Canal y ser la potencia hemisférica en servicios logísticos de valor agregado. Para ello, Panamá tendrá primero que garantizar que el canal siga siendo un ‘eje troncal’ logístico competitivo, lo que hace que su expansión sea crucial; y, en segundo lugar, tendrá que empezar a apalancar verdaderamente el tráfico para generar ingresos mediante la prestación de servicios de valor agregado a los productos que pasan a través de Panamá. (...) Esto generará unos B/.2000 millones adicionales al año en el PIB y un estimado de 100.000 a 200.000 empleos hacia 2020.”

Panamá veía en la logística un camino para el crecimiento y el desarrollo. A través de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), el gobierno firmó en 2010 un acuerdo con el Instituto Tecnológico de Georgia (Georgia Tech) para crear en el país el Centro de Innovación e Investigación en Logística. La visión del BID sobre la logística coincidía con la de Panamá. Durante 2011 el Banco trabajó en el diseño de operaciones regionales para conseguir y construir una base sólida de datos con la que conocer la situación logística de la región. Para entonces, los primeros proyectos nacionales del Banco en esta área mostraban ya frutos, y dejaban las primeras enseñanzas. Durante una presentación del BID ante el gobierno panameño ambos coincidieron en cómo abordar la logística desde el sector público: las inversiones son importantes, pero la mayor parte del trabajo es intangible, porque consiste en reformas y arreglos institucionales.

2012: De lo regional a lo nacional, de la fragmentación a la articulación

El año 2012 fue uno de concreciones nacionales y regionales que hicieron progresar la agenda de logística en Panamá.

El BID colaboró con este progreso. Primero con iniciativas de escala regional, que apuntan a construir la base de información imprescindible para planificar. En 2012 se plasmaron dos de las operaciones que el Banco venía preparando. En febrero comenzó a ejecutarse el estudio “Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica”. Esta cooperación técnica surgió como respuesta del BID al pedido de la Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica de planificar un sistema de transporte multimodal eficiente que asegure una adecuada logística de transporte. La cooperación consiste en estudios que analizan la logística de carga, los servicios de transporte, las medidas de facilitación del comercio y las aduanas, los costos de distribución interna y los cuellos de botella. Esta información es un insumo esencial en la definición de políticas públicas para el sector logístico. El proyecto tiene por beneficiarios a 10 países de la región: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La escala del estudio aporta comparabilidad, lo que enriquece sus hallazgos.

También se aprobó la creación y puesta en marcha de un observatorio subregional de transporte de carga y logística. Este observatorio busca asistir a los países en la recolección de información básica de transporte y logística (niveles de actividad, flotas, tiempos, costos, etc.) y, particularmente, en el desarrollo y aplicación de indicadores y metodologías, el análisis de temas específicos, y el establecimiento de redes locales para la articulación público-privada. Aunque los países se esfuercen por mejorar la calidad de la información y los usos que se hace de ella, las limitaciones del enfoque nacional aparecen tem-

pranamente en el análisis, por lo que la posibilidad de trabajarlo regionalmente hace una diferencia.

Mientras tanto, Panamá avanzaba sin mora. Durante los primeros meses del año las partes interesadas públicas y privadas del sector de transporte y logística pasaron de conceptualizar la necesidad de agruparse, para así articular el trabajo, a concretar la idea. El 18 de mayo se creó formalmente el Gabinete Logístico (GL). El Gabinete es una estructura administrativa interinstitucional integrada por 11 organismos del Estado.¹ Sus atribuciones son recibir y requerir información para definir un plan maestro y la estrategia de desarrollo logístico nacional; desarrollar los planes, programas y metas que surjan del plan maestro y de la estrategia nacional; coordinar actividades, dar seguimiento a la ejecución de planes y programas; consultar con los estamentos que conforman el sector logístico, y poner a consideración del Consejo de Gabinete los planes, programas y metas del plan maestro y la estrategia nacional.

El Gabinete Logístico se organiza en cuatro niveles: ejecutivo, coordinador, operativo y consultivo, con atribuciones y funciones propias. El *nivel ejecutivo* está formado por el Comité Ejecutivo, integrado por los 11 titulares de sus respectivos organismos, y con las atribuciones de definir y elaborar un plan maestro nacional de desarrollo logístico, establecer una estrategia logística nacional, y decidir sobre la implementación de la estrategia. El Comité Ejecutivo debe reunirse mensualmente. El *nivel coordinador* está conformado por un secretario de coordinación designado por el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y bajo su administración y presupuesto, y tiene por funciones fungir como secretaria del Comité Ejecutivo, llevar la agenda del Gabinete y redactar las actas de sus reuniones, y servir de enlace entre las entidades del sector público y del sector privado con el Gabinete. El *nivel operativo* está integrado por un secretario de seguimiento de metas, también den-

¹ Los ministerios de Comercio e Industrias, de la Presidencia, de Economía y Finanzas, de Obras Públicas, las autoridades del Canal de Panamá y de Aeronáutica Civil, la Autoridad Nacional de Aduanas y la Autoridad Marítima Nacional, y las secretarías de Ciencia, Tecnología e Innovación, y del Metro, además de “cualquier otra entidad afin que requiera ser incorporada”, según señala el decreto ejecutivo 90, que crea el Gabinete Logístico.

tro del MICI. Sus funciones son observar y evaluar el progreso de los planes y objetivos y presentar informes periódicos al Comité Ejecutivo. Por último, el *nivel consultivo* está integrado por entidades públicas y privadas convocadas por el Comité Ejecutivo, quien debe determinar además sus funciones.

El sector privado también se organizó y creó el Consejo Empresarial Logístico (COEL).² En mayo de 2012, solicitó orientación al BID sobre cómo relacionarse con el sector público. El Banco se ofreció entonces a organizar una sesión de trabajo. COEL manifestó su interés de que el taller sirviera para generar un modelo institucional para el desarrollo continuo del sector, la visión y ejes estratégicos para la logística de valor agregado, y la identificación de los lineamientos necesarios para un adecuado posicionamiento, reconocimiento y liderazgo del COEL en el diálogo con el Gabinete Logístico. La sesión contó con la participación de los miembros de COEL y otros gremios vinculados. Al cabo de un día de intercambio, las conclusiones fueron 1) que COEL forma parte tácita del sistema logístico panameño, y por ende, en virtud de ser el órgano representativo de los distintos gremios privados, debe insertarse formalmente; que la relación con el GL debe reflejarse en un diseño institucional; 2) que COEL desea constituirse en un ente técnico y asesor en sí mismo, independientemente de su eventual participación en instancias mixtas; para ello, los miembros de COEL son conscientes de que deberían disponer de un equipo técnico de trabajo y, eventualmente, buscar financiamiento; y 3) que COEL debe participar en la definición del plan maestro y la estrategia nacional mencionadas en el decreto ejecutivo de creación del GL.

A fines de 2012, un equipo del BID viajó al país para ofrecer los primeros resultados del proyecto regional “Análisis, estrategia e instrumentos para el mejora-

² Los primeros integrantes del COEL fueron la Asociación de Usuarios de Zona Libre de Colón, la Asociación Panameña de Agencias de Carga, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, la Asociación Panameña de Derecho Marítimo, la Asociación de Zonas Francas de Panamá, la Alianza Empresarial para el Comercio Seguro-BASC Panamá, la Cámara Americana de Comercio e Industrias de Panamá, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, la Cámara Marítima de Panamá, la Cámara Nacional de Transporte de Carga y la Unión Nacional de Corredores de Aduanas.

miento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica”. El Banco hizo una presentación ante el Gabinete Logístico con un plan de trabajo para crear mesas público-privadas y anunció que buscaría recursos de cooperación para ponerlas en marcha. La ocasión fue propicia para que el Banco y el MICI comenzaran a delinear las características de una secretaría técnica que diera soporte al GL en particular, y a la comunidad logística panameña en general.

2013-14: Cooperación, compromiso y trabajo en pos de un plan

A principios de 2013 el BID y el MICI organizaron un taller sobre logística de cargas y facilitación comercial de alto nivel para ministros y secretarios de Estado. También participaron del taller algunos dirigentes empresariales. Se volvieron a difundir los avances de los estudios regionales. Pero el objetivo del taller fue más ambicioso. Con un ejercicio de visión estratégica apuntalado por facilitadores, se fortaleció el enfoque común sobre los pasos a seguir: articulación de los organismos públicos, recopilación y producción de datos e información para la toma de decisiones, y trabajo común entre los sectores público y privado. Este logro en apariencia intangible, esta visión común, es una condición necesaria para cualquier cambio en el sector.

En marzo el BID celebró su Reunión Anual en la ciudad de Panamá. La Reunión Anual es un gran evento, del que participa la comunidad de negocios y dirigentes de todos los sectores. También es un evento con amplia cobertura de prensa. Y aunque la Reunión Anual es cuando la Asamblea de Gobernadores del BID aprueba balances y rendiciones de cuentas, también es la ocasión en la que la institución pone el foco sobre tendencias y temas relevantes para el desarrollo. La Reunión Anual de 2013 dedicó una sesión de trabajo a la logística, bajo el lema “Las reglas de juego cambian: El impacto de la ampliación del Canal de Panamá en la logística global” (recuadro 1).

Recuadro 1. La sesión de logística de la Reunión Anual del BID de 2013

La sesión de logística de la Reunión Anual del BID, en Ciudad de Panamá, puso de manifiesto que el Banco y el país anfitrión comparten un enfoque: la logística es fundamental para la competitividad de una economía, por lo que es un eje de desarrollo nacional, y como tal, requiere de políticas públicas.

Durante la sesión se discutieron las oportunidades que traerá la expansión del Canal de Panamá. Especialistas internacionales analizaron cuatro dimensiones clave para lograr un cambio de rumbo en la logística de la región: infraestructura y servicios de transporte, el rol del sector privado, gestión y coordinación de agencias públicas, y logística verde y sostenibilidad.



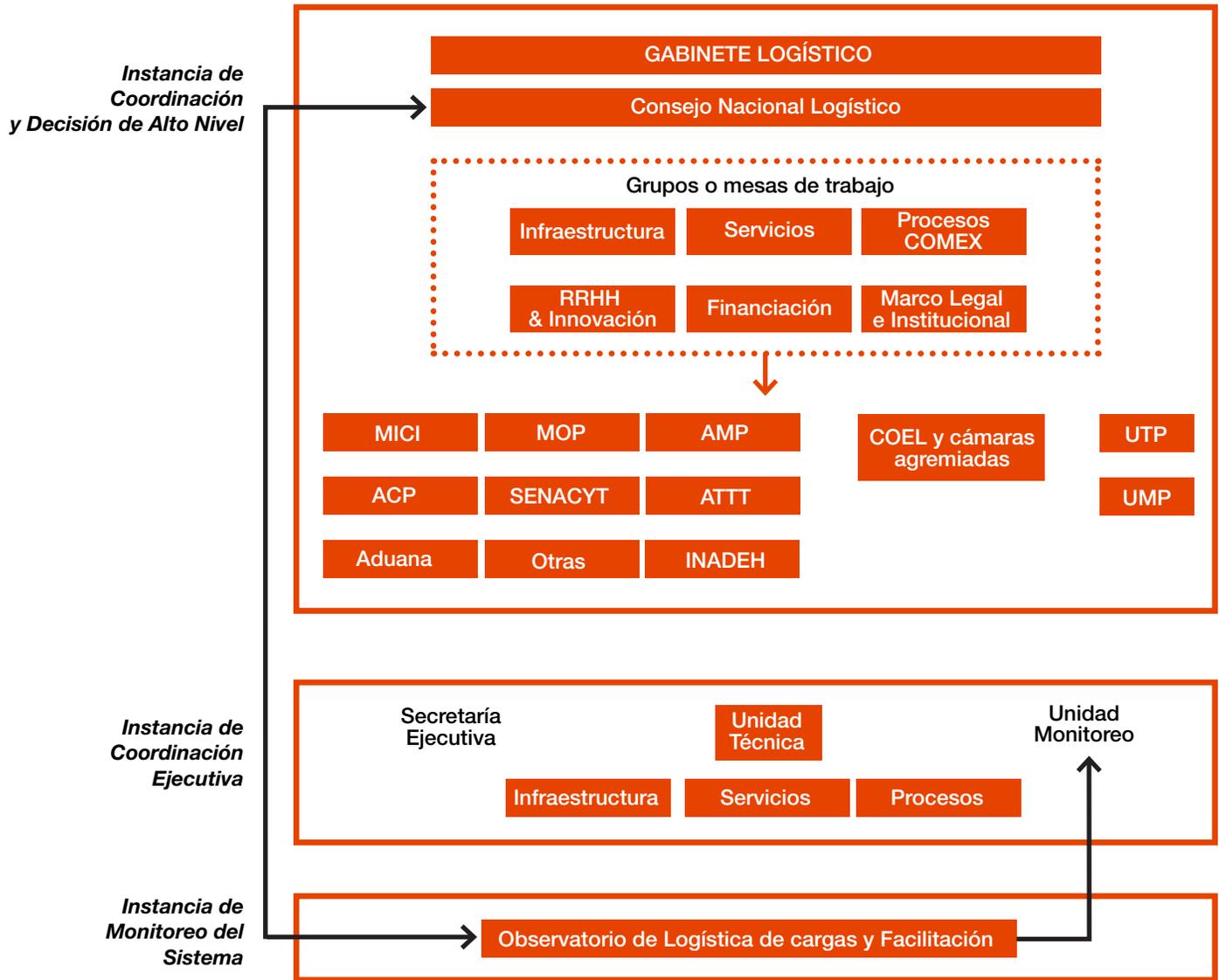
Luis Alberto Moreno, presidente del BID, en la sesión de logística

El Consejo Logístico Nacional: las mesas de trabajo y la metodología Penlog

En abril el GL instauró el Consejo Logístico Nacional (CLN), una instancia funcional de encuentro y articulación entre los sectores público y privado, la academia y otros miembros de la sociedad civil. Se dispuso que el CLN funcionara bajo la coordinación del MICI. El ministerio y el BID lanzaron entonces las mesas de trabajo del CLN, donde los participantes intercambian ideas y opiniones sobre temas comunes, y fijan una visión compartida. La participación de actores

diferentes, complementarios, enriquece el debate, pero su aporte va más mucho allá. Como su nombre lo señala, integrar las mesas implica trabajar: comprometerse a realizar las tareas acordadas entre todos, a brindar información, y a dar seguimiento al plan de trabajo común. En su primera etapa las mesas están facilitadas por un experto en logística y planificación. Al ser una instancia colegiada alcanzar consensos exige tiempo, dedicación y buena voluntad de las partes. Sin embargo, cuando se logra un acuerdo es más factible que este se concrete, y que, al contar con más apoyo, sea sostenible.

Esquema 1. Mesas de trabajo del Consejo Nacional Logístico y contexto institucional conceptual



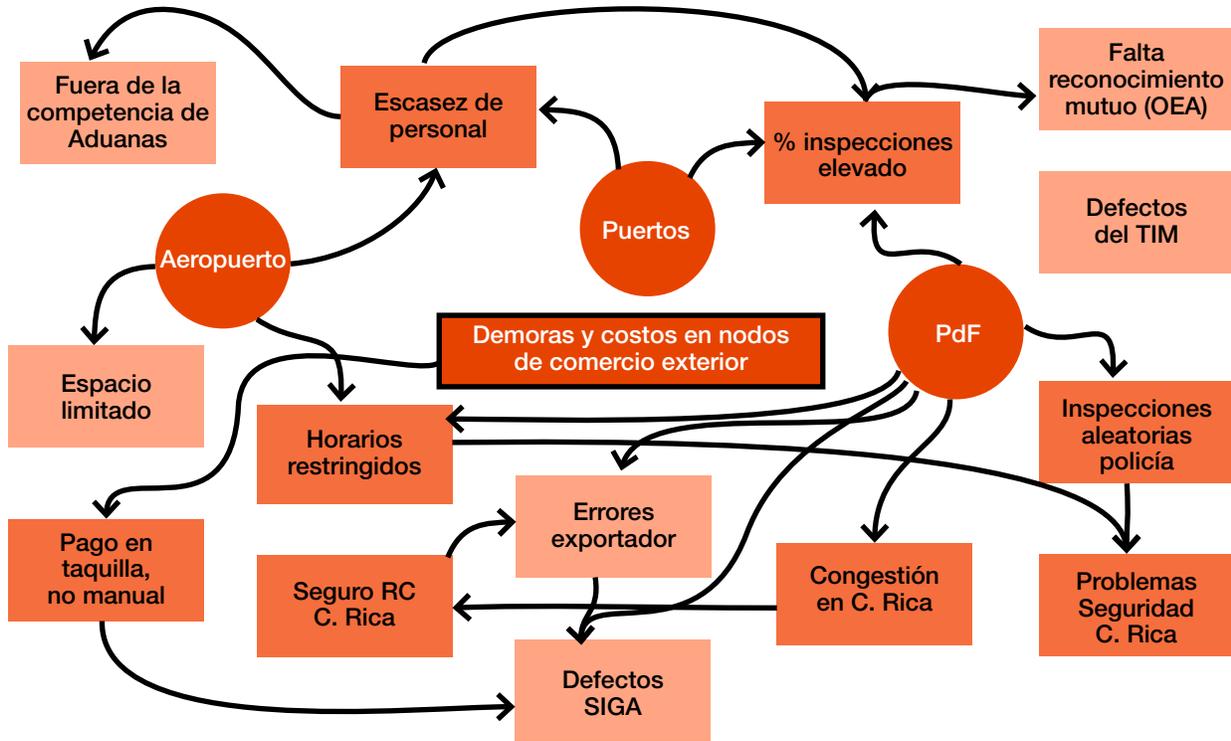
Se formaron mesas para seis temas: infraestructura y servicios, procesos de comercio exterior, recursos humanos e innovación, financiamiento, marco legal, marco institucional. En abril se presentó la propuesta de las mesas de trabajo y su reglamento, y se pusieron en marcha las primeras tres de las listadas, con una participación auspiciosa.³ Cada mesa está presidida por algún representante del sector público y tiene por secretario a algún integrante de COEL. Las mesas definieron su plan de trabajo; identificaron áreas críticas y posibles acciones (esquema 2).

³ De la mesa de procesos de comercio exterior participaron Aduanas, UMP, UTP, MIDA, COEL (UNCAP, BASC, Panamá Pacífico, APEX, APEDE). Se prevé que también se integre CANATRACA. De la mesa de recursos humanos e innovación participaron UMP, UTP, COEL (CAPATEC, BASC, APEX, UNCAP) y Contraloría. De la mesa de infraestructura, AMP, MOP, UTP, COEL (BASC, Cámara Marítima, Panamá Pacífico, CANATRACA, AMCHAM, ATRACAPA) y CNC.

Esquema 2. Las mesas trabajan: áreas críticas identificadas, acciones propuestas

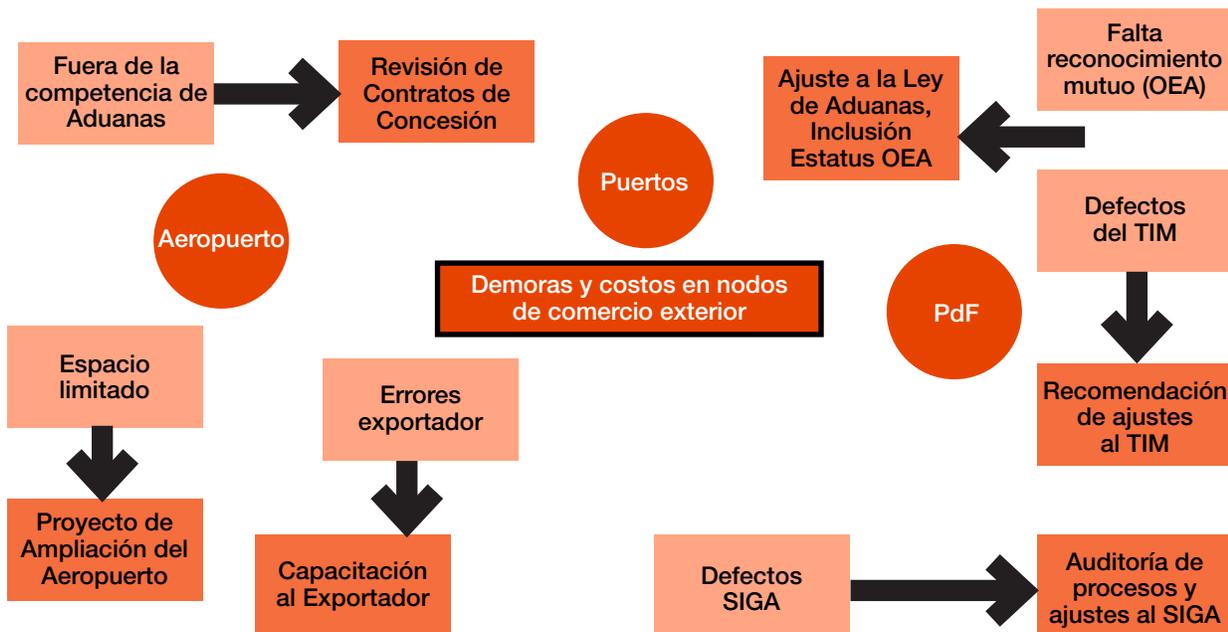
a) Antes: varios problemas interconectados

Procesos de comercio exterior, áreas críticas



b) Después: las soluciones posibles

Procesos de comercio exterior, acciones



De las primeras reuniones de las mesas de trabajo surgió la necesidad de emprender cuatro acciones de corto plazo: estudiar la viabilidad institucional de la secretaría técnica (u otro esquema), sentar las bases para definir un plan maestro de infraestructura de la zona interoceánica, analizar los procesos de comercio exterior y la formación y demanda de recursos humanos.

En julio el BID aprobó la cooperación técnica PN-T1108, “Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá”. Esta operación significa un reconocimiento al camino andado, y un apoyo para el camino por andar. Con ella se financiaron trabajos para profundizar sobre temas críticos para el sector. En procesos de comercio exterior se hizo un análisis del marco legal de facilitación comercial, un mapeo de flujos, un relevamiento en el terreno del tiempo que llevan los procesos de importación, exportación y transbordo, y una encuesta a usuarios de nodos logísticos. El mapeo de flujos permitió consolidar la información disponible de comercio exterior, de Zona Libre de Colón y de tránsitos nacionales carreteros y ferroviarios. Fruto de este trabajo, se creó una base de datos a la que se le asocian otras que permiten generar bases de datos parciales y georreferenciar la información. Este acervo estadístico es un producto en sí, al servicio de una planificación más informada.

En recursos humanos, se estudió y cuantificó la brecha entre la demanda laboral del sector privado y la oferta de capacitación de nivel terciario y universitario. Solo un 48% de las posiciones necesarias para la actividad logística del país están contempladas en los programas de formación actuales. El mayor déficit es la formación técnica de operarios y auxiliares. Se calcula que el sector logístico deberá capacitar a 47.500 técnicos de nivel medio entre 2014 y 2024 si la actividad continúa creciendo.⁴ La oferta de capacitación debe adaptarse para responder a esta necesidad de las personas y del crecimiento económico del país.

La cooperación técnica PN-T1108 también servirá para definir los términos de referencia del plan maestro de infraestructura para la franja interoceánica. La comunidad logística del país, representada en las mesas de trabajo, coincide en que este proyecto es vital para que Panamá aproveche sus ventajas en materia de logística para agregar valor, mejorar la competitividad de su economía y favorecer el desarrollo nacional.

⁴ “Estudio de necesidades, ofertas académicas y plan piloto de formación a nivel técnico en logística: Informe final”. Trabajo de Orlando Allard para el MICI y el BID, abril de 2014.

Recuadro 2. De Panamá a la región: la metodología Penlog

La experiencia del BID en Panamá permitió conceptualizar el trabajo con las mesas de articulación público-privada, y con ello proponer una metodología para formular planes estratégicos en logística de cargas.

La metodología Penlog (por planes estratégicos nacionales de logística) parte de las mesas de trabajo, que integran un proceso más amplio: la definición de una estrategia nacional de logística, como primer paso, y de un plan nacional de logística, como objetivo final. La metodología de mesas de trabajo se adapta bien al carácter transversal de la logística —muchos organismos públicos con competencias compartidas o superpuestas— y a su naturaleza público-privada. Las mesas buscan definir una visión del sector, asegurar una comprensión común de problemas, causas y soluciones, acordar acciones prioritarias, validar las acciones de corto plazo, participar en el monitoreo y seguimiento de las acciones y compartir información entre sus miembros. Que haya alguna instancia institucional transversal es un factor crítico de éxito.

La metodología Penlog propone siete pasos, que deben adaptarse a cada contexto nacional:

- 1) Conformación de instancias de diálogo público privado: mesas o grupos de trabajo.
- 2) Definición de segmentos y subsistemas logísticos prioritarios, e identificación de temas críticos. Diferenciación de elementos estratégicos y operacionales. Planes de trabajo por mesa.
- 3) Definición de la visión estratégica del sector como resultado de la visión esperada por segmento y análisis FODA. Ejercicio de *Balanced Scorecard* o similar.
- 4) Definición de una agenda nacional con base en la estrategia de desarrollo sectorial.
- 5) Propuesta detallada de acciones de corto, mediano y largo plazo.
- 6) Elaboración de la estrategia de implementación.
- 7) Diseño del sistema de seguimiento con base en indicadores que revelen el avance en el logro de la visión, e indicadores de seguimiento de planes de trabajo de mesas.

Cooperación entre actores: bases del Plan Nacional de Logística

El trabajo de las mesas ha generado un clima constructivo de cooperación entre el sector público y el sector privado. Este es el punto de partida para cualquier planificación en logística. Al inicio del proceso se creía que esta modalidad de trabajo permitiría definir una agenda estratégica. Pero con el correr de las sesiones, y a medida que los participantes afianzaron su relación, encontraron que compartían la misma expectativa de avanzar en soluciones de largo plazo. El objetivo inicial de fijar una agenda común pasó a ser el de consensuar un plan nacional logístico.

El siguiente paso fue entonces reunir a todos los participantes de las mesas para definir subsistemas logísticos prioritarios e identificar los problemas que los afectan. Se seleccionaron tres: 1) el *hub* de servicios logísticos de valor agregado, concentrado en el Canal y en la franja interoceánica; 2) la logística de apoyo al sector agrícola, tanto para la exportación como para el mercado interno, y 3) la logística de apoyo al comercio regional. Plantear estos tres subsistemas da visibilidad a temas fundamentales para el desarrollo equilibrado y la integración regional de Panamá.

Los participantes de las mesas llegaron a una visión estratégica de cada subsistema: para el primero, “Panamá es un *hub* logístico mundial de valor agregado, líder en innovación y conectividad global”; para el segundo, “Panamá cuenta con un sistema logístico eficiente que crea economías de escala y facilita la competitividad de los productos agrícolas panameños en el mercado nacional y de exportación”; y para el tercero, “Panamá es un *hub* logístico aéreo, marítimo y terrestre de distribución y valor agregado más competitivo y eficiente de la región”. Tras precisar estas tres visiones de los subsistemas, llegaron a una visión del sector: “Panamá es un *hub* logístico de clase mundial, líder en innovación en servicios de distribución y valor agregado con conectividad global, que potencia el desarrollo sostenible del país”.

En enero de 2014 el MICI convocó a un taller de reflexión logística. Participaron integrantes de alto nivel de todas las mesas, de los sectores público y privado. El evento sirvió para identificar los segmentos en los que Panamá debería enfocar su plan nacional

de logística. Dentro del subsistema de servicios logísticos de valor agregado se nombró a los siguientes ocho segmentos (en *itálicas*) con su potencial y sus factores de éxito (en *redonda*):

- 1) *Distribución regional y postergación de productos de consumo masivo*: Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros, se mejora la conectividad terrestre entre nodos y se mejora la calidad del recurso humano.
- 2) *Postergación de bienes de consumo*: Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros y se mejora la conectividad terrestre entre nodos.
- 3) *Servicios a naves*: Elevadas ventajas comparativas por ser paso obligado si se desarrolla infraestructura adaptada, se promueve la calidad del servicio, aduanas 24/7 y se mejora la cadena de suministro local.
- 4) *Distribución de hidrocarburos*: Potencial elevado por el volumen y la conectividad, a lo que se le suman los cambios del mercado de gas natural.
- 5) *Distribución regional de farmacéuticos*: Potencial significativo si se mejora la cadena de frío, se simplifican los procesos aduaneros, se mejora la conectividad terrestre entre nodos y se mejora la calidad del recurso humano.
- 6) *Distribución de perecederos*: Potencial limitado, pero la buena conectividad y la poca recurrencia de desastres puede ayudar a contrarrestar los costos elevados.
- 7) *Distribución de graneles*: Potencial elevado pero limitado por la falta de infraestructura portuaria especializada y buenos accesos terrestres.
- 8) *Postergación y distribución de vehículos y equipo pesado*: Amplio potencial pero sujeto a la existencia de infraestructura especializada, buena conectividad entre puertos, seguridad y recursos humanos calificados, así como servicios reactivos al tipo de demanda.

El ejercicio de articulación entre los sectores público y privado, y también entre actores públicos, ha permitido organizar el trabajo y las acciones a emprender en pos del Plan Nacional de Logística. En el marco del CLN se avanza en un borrador de plan. Se definieron objetivos, con indicadores verificables para saber si se cumplen. Mediante un ejercicio compartido de planificación estratégica se seleccionaron y validaron siete estrategias: 1) un sistema logístico nacional integrado y un uso optimizado del espacio físico estratégico; 2) mecanismos financieros innovadores de las inversiones públicas y participación privada; 3) incentivos para atraer y generar oferta de servicios de valor agregado; 4) ordenamiento jurídico integral del sistema logístico nacional; 5) modernización y tecnificación de procesos de comercio exterior; 6) tecnología informática y de las comunicaciones de punta, y “Panamá sin papel”; y 7) creación de una oferta de recursos humanos adecuada a los requerimientos del mercado y de elevadas competencias técnicas. Cada una de estas estrategias se desagregó en resultados.

Además, el borrador del plan considera una serie de acciones que apuntalarán los tres subsistemas destacados por las mesas: el *hub* de servicios logísticos de valor agregado, la logística de apoyo al sector agrícola, al que se le suman la minería y el turismo, y la logística de apoyo al comercio regional. Algunas acciones previstas son, para el *subsistema de servicios logísticos de valor agregado*, el plan maestro de infraestructura de la franja interoceánica, que contempla un estudio para cuantificar la demanda de los segmentos que las mesas identificaron como prioritarios. El plan propiamente dicho permitirá modelar la demanda del sistema de transporte y logística, identificar el uso potencial y los requerimientos de espacio en el sistema de transporte y los nodos logísticos especializados a mediano y largo plazo, y estimar los requerimientos de servicios públicos. Para la *logística de apoyo al sector agrícola y otros sectores* se proponen, entre otras acciones, estudios para conocer los patrones logísticos del sector, en particular de las cadenas exportadoras, y se proyecta desarrollar las redes secundaria y terciaria prioritarias y mejorar el Corredor Pacífico en el este del país. Para *apoyar al comercio regional* se prevé invertir en infraestructura y equipamiento en Paso Canoas

y construir centros de camiones complementarios; además, como iniciativas para mejorar los procesos, se propone implementar la segunda fase del tránsito internacional de mercancías (TIM) y una bolsa de carga regional.

A cada acción se le atribuye una prioridad y una entidad responsable o promotora. También, la inversión necesaria para acometerla. El monto total de inversión previsto en el borrador de plan es de US\$765 millones en 10 a 12 años, de los que US\$642,5 corresponden a inversión privada en proyectos mixtos, a través de mecanismos de participación público-privada. El grueso de la inversión corresponde a proyectos de zonas o plataformas de actividad logística, sistemas de apoyo a la coordinación logística y a procesos de comercio exterior, habitualmente de gestión privada.

La elaboración del Plan Nacional de Logística se ha enfrentado con la falta de instrumentos de planificación a largo plazo, en particular en el sector transporte. El trabajo de las mesas ha servido para superar este obstáculo. En el futuro, la creación de la secretaría técnica, y su funcionamiento articulado con el Gabinete Logístico y las mesas del CLN, dará un apoyo institucional al sector.

La iniciativa de Panamá y el liderazgo del MICI han permitido poner en marcha este proceso y conducirlo; el financiamiento del BID ha permitido cubrir las necesidades de corto plazo. Por delante quedan las acciones que surjan del Plan Nacional de Logística, con su consecuente necesidad de inversiones. Panamá sabe de la importancia del transporte y la logística para potenciar su desarrollo. El BID, que comparte la visión del país, ha sido y es su socio.

Recuadro 3. El portal del Gabinete Logístico

Para acompañar el trabajo del Gabinete Logístico, el gobierno creó un portal en Internet que conectará de manera ágil y sencilla a los responsables clave de los organismos públicos nacionales con injerencia en el sector de transporte y logística. La herramienta digital facilitará el acceso rápido a la información y la votación de los temas que discuta el Gabinete Logístico. La plataforma permite emitir propuestas, planes y proyectos, dar seguimiento a las actividades del Gabinete y cargar documentación como archivos, imágenes y videos. El portal ofrecerá además la opción de compartir noticias de la web e intercambiar mensajes y chats privados con altos controles de seguridad.

Con el portal también se desarrolló una aplicación para teléfonos inteligentes, diseñada para que cada organismo defina sus controles propios, por ejemplo, delegar funciones al personal de apoyo para facilitar el proceso de revisión, el intercambio de comentarios y las votaciones.

Siglas y acrónimos

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CLN Consejo Logístico Nacional

COEL Consejo Empresarial Logístico

GL Gabinete Logístico

MICI Ministerio de Comercio e Industrias

PIB Producto interno bruto