

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la consolidación de la Estrategia Nacional de Logística en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1348
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Bayona Pulido, Mauricio (INE/TSP) Líder del Equipo; Orellana, Miguel Angel (VPC/FMP); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Gomez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Monteiro Silva Maria Emilia (INE/TSP); Wever Vargas, Anabelle Dafhne (CID/CPN); De Obaldia Fierro, Ana Victoria (CID/CPN); Ramirez Pimiento German Daniel (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización Abstracto de CT:	23 May 2024.
▪ Beneficiario:	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Infraestructura(W2B)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2024
▪ Tipos de consultores:	Individuos; Empresas
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Estrategia Institucional Transformación para una Mayor Escala e Impacto (2024-2030):	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad; LGBTQ+; Pueblos Indígenas; Personas con discapacidad Alineación a la nueva Estrategia Institucional: Objetivos de: (i) abordar el cambio climático; y (ii) impulsar un crecimiento regional sostenible; y las áreas de enfoque operativo: (i) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (ii) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva.

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivos.** El objetivo general es contribuir a la competitividad de Panamá a través de mejoras logísticas que permitan la diversificación de actividades para consolidar su posición como Hub logístico interoceánico mundial. Los objetivos específicos son: (i) promover mejoras en la logística de transporte para generar condiciones competitivas más favorables para las principales cadenas de valor exportadoras, integrando la economía local a estas cadenas; y (ii) generar capacidades logísticas en las instituciones responsables de las principales cadenas de valor exportadoras.

- 2.2 **Justificación.** El Hub panameño, centrado en el Canal de Panamá y complejos portuarios, junto con el aeroportuario de Tocumen, constituye el núcleo del sistema logístico nacional. Este Hub está situado en una posición estratégica que abarca el 3% del comercio global marítimo y ofrece un alto potencial para integrarse en cadenas de valor globales y regionales, para lo cual se requiere impulsar la diversificación y generación de mayor valor agregado a los servicios logísticos. Al interior de Panamá, la red de carreteras son el eje integrador de los nodos logísticos, a partir de dos ejes principales, la carretera Panamericana (corredor Pacífico) y el corredor Panamá – Colón.
- 2.3 La Estrategia Logística Nacional de Panamá 2030 (ELNP), es la hoja de ruta que permite priorizar las actividades económicas y posible diversificación hacia nuevas actividades para el mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas de Panamá. Esta identifica los requerimientos de infraestructura y tierras para viabilizar la ELNP de manera sostenible al año 2030 y recomienda el marco institucional, la estructura organizacional, los procesos y sistemas necesarios para formalizar la función de planificación estratégica y de inteligencia competitiva para el sector logística. En complemento a la ELNP, la Ley 51, de junio de 2017, establece que será la aún no creada Dirección de Transporte de Carga Terrestre (DTCT), adscrita a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)¹, la responsable del desarrollo ordenando y eficiente del transporte de carga por carretera y que deberá controlar, regular y fiscalizar este tema.
- 2.4 Panamá tiene dos grandes retos logísticos con enfoques completamente distintos. El primero pertenece a los procesos logísticos de carga (principalmente internacional) enmarcados dentro del corredor interoceánico que conecta los Océanos Atlántico y Pacífico, que corresponde mayoritariamente al tránsito fluvial a través del Canal de Panamá y a operaciones de transbordo de carga (89% de la carga movilizada en puertos panameños en 2022 fue carga de transbordo), los cuales se mueven entre Panamá y Colón, que se ubican en cada extremo del canal. Los modos utilizados en este corredor incluyen el ferroviario, carretero, fluvial y aéreo. Debido a su alta importancia a nivel mundial, es indispensable garantizar la competitividad del corredor interoceánico y a su vez fomentar una logística de valor agregado que beneficie a más sectores productivos del país.
- 2.5 El segundo reto corresponde a las demás regiones del país, donde la infraestructura y la capacidad logística son altamente deficientes o inexistentes, lo que no ha permitido vincular la economía local a los beneficios que ofrece el corredor interoceánico, generando a la vez una gran desigualdad. El modo de transporte principal al interior del territorio es la carretera. Sin embargo, solo el 20,9% de las carreteras interurbanas se encuentra en buen estado, mientras que el 46% de las carreteras pavimentadas tienen un estándar aceptable². La vía terrestre más importante es la Carretera Panamericana, la cual atraviesa el país de oriente a

¹ La ATTT es la autoridad de transporte de la República de Panamá. Esta es responsable de la planificación, investigación, dirección, supervisión y control de las operaciones de tránsito y transporte terrestre del país ([ATTT](#), 2024).

² [BID & Deloitte](#), 2024.

occidente, empezando en Yaviza al oriente y conectando con Costa Rica en la frontera occidental³. Esta constituye la columna vertebral de la red vial de Panamá.

- 2.6 Adicionalmente, fuera del Corredor Interoceánico existen cinco puertos menores en el país, todos al occidente del territorio, más algunos centros logísticos en Santiago, Penonomé y David. No obstante, su capacidad e importancia a nivel internacional es mucho menor y su oferta es escasa⁴. Esto hace que este segundo reto implique un nivel de fortalecimiento muy distinto a lo encontrado alrededor del Canal de Panamá. Con ello, es viable robustecer la cadena de valor, mejorando las condiciones del transporte de carga al interior del país, reduciendo tiempos de viaje, disminuyendo costos de transporte y de procesos logísticos, entre otros, y así aumentar la productividad y la competitividad y mejorar las oportunidades económicas a toda la población panameña.
- 2.7 Los grandes retos presentes en el país y la necesidad de fortalecer los procesos logísticos en el país generan un incremento en los requerimientos institucionales para poder gestionar adecuadamente la logística nacional e internacional. Por esa razón es indispensable fortalecer la capacidad institucional y operacional de las entidades instituciones responsables o que tengan mayor relevancia en las principales cadenas de valor.
- 2.8 **Apoyo del Banco.** El BID ha sido un gran aliado de Panamá en la identificación y desarrollo de las políticas enfocadas a generar mejoras logísticas y condiciones competitivas más favorables para las principales cadenas de valor exportadoras. Es así como, a través de las operaciones de Policy Base Loan (PBL) denominadas “Apoyo al programa de reformas del sector transporte y logística de Panamá I, II y III”, PN-L1110, PN-L1119 y PN-L1151, se desarrollaron importantes acciones para contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitan el desempeño del país especialmente en los ámbitos de: (i) Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA); (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.
- 2.9 **Género.** El 76,5% de las mujeres, en Panamá, trabajan en sectores de baja productividad, mientras que solo el 13,1% de las mujeres trabajan en sectores de productividad media como el transporte, en comparación con el 36,1% de los hombres⁵. En el sector del transporte, la principal ocupación de las mujeres es oficinista y enfrentan barreras para acceder a puestos tradicionalmente ocupados por hombres. Según Naciones Unidas, la violencia contra las mujeres representa un grave problema en Panamá⁶. El fortalecimiento institucional que plantea esta CT y el mejoramiento de las cadenas de valor en el territorio panameño beneficiarán a la comunidad mediante el diagnóstico y la inclusión de poblaciones actualmente segregadas o marginalizadas y el mejoramiento de su condición socioeconómica, lo cual incluye a las mujeres en poblaciones que se encuentren en contacto con las cadenas de valor de exportación de Panamá. En el diagnóstico, se busca identificar las características socioeconómicas de la población de trabajadores y de comunidades aledañas desagregando por sexo, edad, etnia, estructura del hogar,

³ Cabe recordar que existe una interrupción en la red de carreteras entre Colombia y Panamá, debido a que en la frontera se encuentra la densa selva tropical conocida como el Tapón del Darién. Actualmente, no existe ninguna conexión terrestre entre estos dos países.

⁴ [BID & Deloitte, 2024.](#)

⁵ [Perfil de país según igualdad de género de Panamá](#) (ONU Mujeres, 2021).

⁶ [Perfil de país según igualdad de género de Panamá](#) (ONU Mujeres, 2021).

orientación sexual, ingreso, acceso a trabajo, educación, si presenta discapacidad, si existe discriminación o condiciones de violencia y otras variables relevantes.

- 2.10 **Diversidad.** En Latinoamérica y el Caribe hay 85 millones de personas con discapacidad, y que en el transporte aún persisten barreras físicas y actitudinales que impiden su participación plena⁷. En Panamá el 4,3% de la población tiene discapacidad. El 2,4% es de 0 a 17 años, el 2,2% es de 18-29 años, el 3,5% es de 30-59 años, y el 13,1% es de 60 años y más⁸. En términos de grupos poblaciones diversos existe evidencia que personas indígenas o personas LGBTIQ+, por ejemplo, enfrentan mayores situaciones de discriminación o violencia en el sector transporte que personas no pertenecientes a estas diversidades⁹. El fortalecimiento institucional que plantea esta CT y el mejoramiento de las cadenas de valor en el territorio panameño beneficiarán a la comunidad mediante el diagnóstico y la inclusión de poblaciones actualmente segregadas o marginalizadas y el mejoramiento de su condición socioeconómica, tales como las comunidades indígenas, personas en condición de discapacidad y población LGBTQ+ que se encuentren en contacto con las cadenas de valor de exportación de Panamá. En el diagnóstico, se busca identificar las características socioeconómicas de la población de trabajadores y de comunidades aledañas desagregando por sexo, edad, etnia, estructura del hogar, orientación sexual, ingreso, acceso a trabajo, educación, si presenta discapacidad, si existe discriminación o condiciones de violencia y otras variables relevantes.
- 2.11 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto ([CA-631](#)) y se alinea con los objetivos de: (i) abordar el cambio climático; y (ii) impulsar un crecimiento regional sostenible dado que la CT promueve el desarrollo de dinámicas logísticas sostenibles en toda la cadena de valor de exportación, a través del fomento de capacidades y reformas de política, y con impacto regional importante debido a la estratégica ubicación del Canal de Panamá. La CT también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (ii) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva. Además, la CT es consistente con el Marco Sectorial de Transporte ([GN-2740-12](#)) en sus líneas de acción: (i) mejorar el desempeño logístico de ALC, promoviendo el desarrollo de servicios logísticos eficientes y sostenibles; (ii) fortalecer las instituciones y regulaciones del sector; y (iii) incrementar la disponibilidad de información y conocimiento sobre el sector. En adición, la CT se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario - Ventanilla 2 - Infraestructura (W2B) ([GN-2819-14](#)), principalmente en su área prioritaria de infraestructura sostenible y resiliente.
- 2.12 Adicionalmente, la CT es consistente con la Estrategia País de Panamá ([GN-3055](#)) en su área prioritaria de reactivar y diversificar la actividad productiva, y en su objetivo específico de desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental, por centrarse en la capacitación e impulso del sector logístico.

⁷ [El transporte automotor de cargas en América Latina](#) (BID, 2020).

⁸ [Instituto Nacional de Estadística y Censo \(INEC\)](#), 2023.

⁹ Ídem.

- 2.13 **Beneficiarios.** La mejora de las condiciones logísticas beneficia en última instancia a toda la población del país, 4,4 millones de personas¹⁰, que se beneficiarán de una mejor competitividad y dinamismo del mercado. Mas directamente, se beneficiarán todas las empresas exportadoras del país y, en especial, las 200.000 MIPYMES presentes en el país, las cuales representan el 96,3% del total de empresas y el 49% del empleo formal¹¹. En el ámbito institucional, la principal beneficiaria es la ATTT, gracias al fortalecimiento que le brindará la creación de la DTCT.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Mejoras de logística y transporte para las principales cadenas de valor de exportación (US\$ 150.000).** Con el fin de atender el primer objetivo específico, este componente financiará a través de la contratación de servicios de consultoría y servicios logísticos: (i) apoyo a la implementación de actividades definidas en la ELNP, enfocadas a generar mejoras logísticas y de transporte para incrementar la competitividad de las principales cadenas de valor exportadoras, integrando la economía local a estas cadenas; (ii) actividades de divulgación de los resultados relacionados con la implementación de las actividades definidas en la ELNP.
- 3.2 Dentro de las actividades previstas a financiar, se incluye: la caracterización de las cadenas de valor en Panamá, incluyendo análisis de las condiciones operativas, de *stakeholders* y de la población, con énfasis en las mujeres, comunidades indígenas, personas con discapacidad y población LGBTQ+; el desarrollo de un plan de acción de mejoras logísticas que se enfoque en el fortalecimiento de las cadenas de valor de exportación, que vele por el desarrollo económico y la sostenibilidad y que contenga acciones orientadas a la inclusión y equidad de género; y procesos de divulgación a las instituciones, gremios sectoriales del transporte de carga de Panamá y grupos de interés relevantes, con el fin de dar a conocer el proyecto, sus beneficios y consideraciones, y generar involucramiento de los grupos de interés de las cadenas de valor de exportación.
- 3.3 **Componente II: Fortalecimiento institucional de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (US\$ 50.000).** Con el fin de atender el segundo objetivo específico, este componente financiará, por medio de la contratación de servicios de consultoría y servicios logísticos, actividades de apoyo a la ATTT en la creación de la Dirección de Transporte de Carga Terrestre (DTCT), definida en la Ley 51, de junio de 2017, más actividades de concertación, socialización y divulgación de la propuesta de creación de la DTCT.
- 3.4 Dentro de las actividades previstas a financiar, se incluye: una caracterización institucional que analice los roles, interacciones y normativas; una propuesta de creación de la DTCT, en donde se incluya todo lo necesario para la puesta en marcha de la nueva entidad; y acompañamiento y divulgación, en donde se realicen procesos de asesoría, concertación y socialización para apoyar la creación de la entidad, además de actividades de diseminación del proyecto ante instituciones, gremios sectoriales del transporte de carga de Panamá y grupos de interés relevantes. La propuesta de creación deberá incluir políticas y medidas para favorecer la equidad de género y la diversidad, tanto al interior de la entidad, como en el sector que dirige.

¹⁰ [Banco Mundial](#), 2022.

¹¹ [BID](#), 2021.

- 3.5 **Resultados.** A través de las actividades de la CT, se espera contribuir a generar condiciones competitivas más favorables para las principales cadenas de valor exportadoras, integrando la economía local a estas cadenas, así como, a generar capacidades logísticas en las instituciones responsables de las principales cadenas de valor exportadoras, mediante el apoyo a la implementación de las actividades de la ELNP y a la creación de la DTCT. Además, se espera que este proyecto contribuya a las condiciones socioeconómicas de las poblaciones cercanas a las cadenas de valor, incluyendo una mejora en las condiciones económicas de las MIPYMES al tener mejor acceso a oportunidades de exportación y de personas en condición de vulnerabilidad, como mujeres, personas con discapacidad, indígenas y población LGBTQ+.
- 3.6 **Presupuesto indicativo.** El presupuesto indicativo de la CT será de US\$200.000,00. El 100% será financiado con recursos del Programa Estratégico de Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2 Infraestructura Sostenible. No habrá contrapartida local y la distribución es la siguiente:

Presupuesto Indicativo

Componente	BID/Financiamiento por Fondo W2B (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente I. Mejoras de logística y transporte para las principales cadenas de valor de exportación	150.000	150.000
Componente II. Fortalecimiento institucional de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre	50.000	50.000
Total (US\$)	200.000	200.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Panamá (GdP), la ejecución de la CT será realizada por el Banco a través de la División de Transporte (INE/TSP). En la contraparte, la coordinación la gestionará el director de la ATTT y los funcionarios encargados del tema de pesos y dimensiones. El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta CT han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650); y (ii) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices. INE/TSP será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos. Asimismo, el Banco como ejecutor será el encargado de la administración de los contratos, realizar las aprobaciones, informes, pagos y evaluación de las consultorías. Además de los componentes mencionados anteriormente, se espera que el personal de BID y los consultores y firmas que sean contratados brinden conocimiento especializado técnico y de primera mano en las actividades que serán implementadas en los componentes de esta CT.

4.2 La estructura de la ejecución por parte del Banco se justifica dado el carácter altamente técnico de las actividades y el hecho de que necesita un alto nivel de coordinación e interdependencia para la correcta implementación. Asimismo, el Banco y, en específico, INE/TSP, cuenta con la experiencia técnica y la capacidad para asegurar una alta calidad de los productos y actividades que se llevarán a cabo; asimismo la ejecución por el Banco permitirá la coordinación entre las múltiples agencias públicas de las que se requiere información y serán beneficiarias de los productos a obtenerse en esta CT. A su vez, de acuerdo con el Anexo II del Documento OP-619-4 y la Política de CT (GN-2470-2), la ejecución del Banco se justifica dado que la entidad solicitante no cuenta con la capacidad técnica, operativa o institucional necesaria para ejecutar debida y oportunamente las actividades previstas en el respectivo proyecto, además de que el cumplimiento de los requisitos internos retrasará la ejecución de la CT, poniendo en peligro el logro de sus objetivos.

V. Riesgos importantes

5.1 El principal riesgo que podría afectar a la ejecución de las actividades enmarcadas en el alcance de esta CT está relacionado con la efectiva coordinación y comunicación entre las diferentes partes interesadas, incluyendo instituciones, sector privado y consultores. Para mitigar este riesgo, el Banco liderará la ejecución de las actividades y garantizará la efectiva coordinación y comunicación entre las partes.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

6.1 No se consideran excepciones a las políticas del Banco.

VII. Aspectos ambientales y sociales

7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_92830.pdf](#)

[Matriz de Resultados_51647.pdf](#)

[Términos de Referencia_67939.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_66676.pdf](#)