

## **Resumen Ejecutivo**

El desempeño logístico de Panamá es relevante a nivel global y constituye un marco de oportunidades para los países vecinos. Esto es así debido al impacto a nivel internacional del canal y a las infraestructuras y servicios logísticos de escala regional que Panamá ofrece. En el ámbito de integración física regional terrestre, por Panamá atraviesan importantes corredores logísticos de integración centroamericana que dan además acceso a las cadenas comerciales internacionales. A pesar de los avances en el ámbito del desarrollo logístico de Panamá, todavía se detectan oportunidades de mejoras que permitan continuar avanzando en la agenda de integración económica de Panamá a los mercados regionales y globales y al mismo tiempo aportar a la evolución de las principales iniciativas de integración regional a las cuales Panamá pertenece.

La operación objeto de análisis, es parte de una serie de Programas del BID enfocados en la mejora de la competitividad sectorial. La primera operación (PN-L1110) se enfocó en establecer las prioridades de reforma y la institucionalidad necesaria la mejorar la coordinación institucional y ambiente legal, la segunda operación (PN-L1119) se enfocó en la elaboración de los instrumentos legales, de planificación y de mejora de procesos. Esta tercera operación, se enfocará en concretar los instrumentos legales y los instrumentos de planificación, permitiendo un vínculo concreto y de largo plazo con las políticas públicas. El Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá, Fase III (PN-L1151), tiene por objetivo contribuir a la mejora de la competitividad y la integración regional de Panamá mediante el fortalecimiento institucional, legal y regulatorio. Se espera que el programa tenga efectos tanto a nivel microeconómico como a nivel macro-global. A nivel de los efectos económicos globales, se realizó un análisis de los efectos de las reformas legales para el clima de negocios en Panamá y se encuentran que cada reforma regulatoria del clima de negocios está asociada, en promedio, con un aumento de 0.03% en el crecimiento económico, lo anterior refuerza la importancia de llevar a cabo reformas que mejoren el entorno para las firmas a través de mejoras en las regulaciones comerciales, de

## **I. Introducción.**

- 1.1 Panamá es en la actualidad un *hub* de tránsito y trasbordo de carga a nivel global, especialmente gracias al Canal de Panamá (CdP). La ubicación espacial de Panamá, la diversificación de la infraestructura multimodal y, ante todo, su adaptación continua a las demandas de la logística internacional atendiendo las demandas de los países de Meso y Sur América, posicionan progresivamente a Panamá como *hub* de servicios logísticos. Al respecto, la configuración actual de un conglomerado logístico internacional es una de las fortalezas del país, sin embargo; aún tiene entre sus principales retos la integración de nuevos procesos y servicios asociados a la distribución física internacional de las mercancías a lo largo de la cadena logística que permitan dar valor agregado e incrementar el valor final de los productos transportados o comercializados, además de mejorar la logística comercial<sup>1</sup>
- 1.2 El conglomerado del Canal de Panamá, integrado por el Canal, los puertos y la red vial y ferroviaria que los conecta, así como los servicios logísticos existentes se configura en torno a los nodos logísticos principales, Ciudad de Panamá y Colón. Este conjunto posiciona al país como actor clave en la distribución física internacional de mercancías y movilizandando gran parte de las mercancías con origen y destino Latinoamericano, recalando que parte de la

---

<sup>1</sup> Los Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA) incluyen, entre otros, actividades de montaje o desmontaje, etiquetado, empaquetado, logística inversa, control de calidad, reparaciones y/o modificaciones a los productos en base a las preferencias de los clientes. Los bienes, tras finalizar estos procesos, salen del *hub logístico*, con una clasificación arancelaria diferente y un valor más elevado.

agenda estratégica de Panamá está la definición y desarrollo del subsistema estratégico Logística de apoyo al Comercio Regional<sup>2</sup>. La logística de cargas representa un factor crítico para reducir los costos generalizados al comercio exterior, incluyendo las barreras tarifarias y no tarifarias, y contribuir a la competitividad en términos del Índice de Desempeño Logístico<sup>3</sup>. En lo que respecta a la mejora del entorno para hacer negocios a través de la promulgación de leyes y mejoras institucionales que favorecen el crecimiento económico, en el caso de Panamá se observa que pesar de los grandes avances en materia de infraestructura con la finalización de las obras relacionadas al canal, existen espacios de mejora en el fortalecimiento y coordinación interinstitucional y en la gestión logística que permitirían mejorar el desempeño de Panamá<sup>4</sup>.

- 1.3 En Panamá existe una alta concentración de la actividad económica medida por el Producto Interno Bruto (PIB) en las zonas del Canal y las Zonas de Libre Comercio (ZLC). Con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), se puede constatar que la Ciudad de Panamá concentra el 75% del PIB real del país. Juntos, Ciudad de Panamá y Colón, representan el 86% del PIB real total, siendo la participación en la producción del resto de regiones marginal. Estas disparidades nacionales se evidencian también en el sector logístico, donde se observa que la zona del canal posee infraestructuras y servicios de clase mundial, y el resto del país se observa con un fuerte déficit en la infraestructura de transporte y en los servicios logísticos, con lo cual reformas de política orientadas a mejorar la planificación territorial bajo criterios de desarrollo inclusivo y sostenible, permitirían ampliar las posibilidades económicas de la población en general y reducir las brechas antes mencionadas.
- 1.4 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) ha apoyado al Gobierno de Panamá en su compromiso de mejora de la competitividad y productividad. La acción del Gobierno de Panamá conjuntamente con la contribución del Banco en el fortalecimiento institucional, capacitación, asesoramiento, elaboración de planes estratégicos, etc., se ha visto reflejado en la implementación del Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística (PBL), bajo la modalidad programática<sup>5</sup>. El PBL conformado por dos fases ya ejecutadas y una tercera operación, objeto de este análisis, definió una serie de condiciones de políticas sectoriales previas al desembolso relacionadas al fortalecimiento del marco organizacional y el contexto institucional de logística, así como también mejoras normativas relacionadas a la armonización comercial regional y mejora de procesos de comercio exterior.
- 1.5 En el presente documento se analiza el *Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá. Fase III (PN-L1151)* exponiendo los argumentos que explican cómo dicho proyecto contribuye a la integración de Panamá a nivel regional y global, validando por

---

<sup>2</sup> Dentro de la agenda estratégica para la competitividad logística de Panamá definida en su Plan Nacional de Logística 2014-2024 y en el documento de Estrategia Logística Nacional 2030; se definen tres subsistemas estratégicos en los cuales se focalizan las acciones, estos son: (i) Hub de Servicios logísticos de valor agregado (SLVA) del conglomerado del Canal, (ii) Logística de apoyo al sector agrícola y (iii) Logística de apoyo al Comercio Regional. Este último subsistema se enfoca en profundizar los nexos comerciales con los países de la Región y reducir las ineficiencias en los flujos actuales entre Panamá y sus vecinos.

<sup>3</sup> En 2016 Panamá se situó en la posición 40, mejorando 5 posiciones en comparación con 2014. Cabe resaltar que este ranking es basado en percepciones y no en las reformas efectivamente realizadas.

<sup>4</sup> En el *Doing Business* el cual mide el desempeño del entorno legal, regulatorio e institucional, Panamá se situó en 2017 en el lugar 70 del ranking global para 190 países.

<sup>5</sup> Las operaciones por valor de USD150 millones y USD200 millones, se denominaron Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística Fase I (PN-L1110) y Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística Fase II (PN-L1119).

tanto su alineación con el desafío regional de Integración Económica planteado en la Estrategia Institucional del Banco (EIB) 2010-2020 (GN-2788-5). El documento está organizado de la siguiente manera. En la sección número II, se describe la coyuntura global a fin de entender el contexto y la importancia de la integración económica, seguidamente se describe el contexto regional y el estado de la integración económica en el marco del proceso de integración centroamericana, haciendo énfasis en el caso particular de Panamá. En la sección número III se presentan los argumentos cualitativos y cuantitativos que demuestran que la operación contribuye a mejorar la integración económica regional y global. Finalmente, en la sección número IV se valida la alineación de la operación con el Desafío de Integración Económica de acuerdo con la EIB y con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2564-4).

## **II. Infraestructura e Integración Económica**

### **Contexto Global**

- 2.1 En un entorno globalizado como el actual, los choques económicos provenientes de los países con los cuales América Latina y el Caribe mantiene importantes vínculos económicos impactan en las economías de los países y en el contexto regional en general. El año 2017 fue un año de recuperación del crecimiento económico global sobre todo para las economías avanzadas. La producción mundial creció un 3.7 por ciento en 2017 y de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de la economía mundial en 2018 será de 3,9%, este último representa un nivel no visto desde 2011, lo cual significa un contexto favorable para la región.
- 2.2 Con respecto a la situación del comercio global, de acuerdo el informe macroeconómico 2018, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); los valores del comercio mundial disminuyeron en aproximadamente un 20% entre 2014 y 2016, y solo han aumentado marginalmente a partir de su punto más bajo en enero de ese año. Para el año 2018, el FMI pronostica un aumento del volumen del comercio global de bienes y servicios, sin embargo, dicho crecimiento es bajo (4.6% para 2018) en comparación con el crecimiento promedio anual de 7.1% observado para los años 1999-2006 anteriores a la crisis, y sujeto a importantes incertidumbres relacionadas al posible aumento de las restricciones de la política comercial y global establecidas por parte de las economías avanzadas, lo que podría afectar principalmente al comercio internacional en el que Panamá juega un papel clave como *hub logístico*, y a los flujos migratorios mundiales.

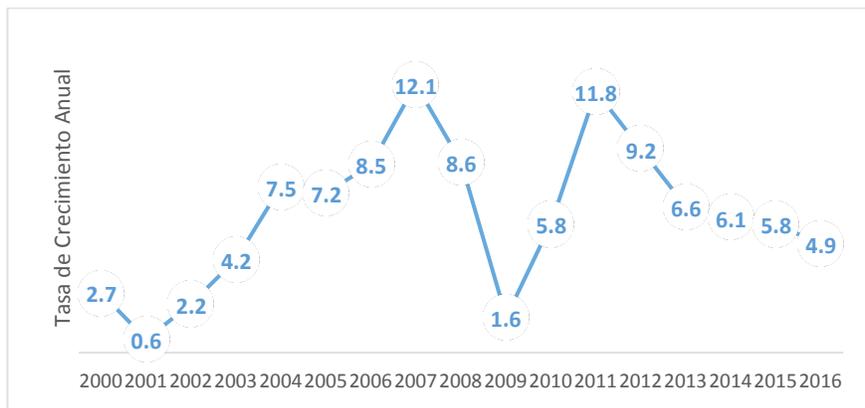
### **Contexto Regional**

- 2.3 En el contexto internacional actual de bajo crecimiento económico global, el estado de la integración económica regional de los países de América Latina y el Caribe cobra vital importancia. Lo anterior, fue empíricamente demostrado, en el Informe macroeconómico del BID del año pasado, en el cual, basándose en el análisis de los shocks externos relacionados a los fenómenos que afectan el flujo de recursos de las economías (como los precios internacionales de las materias primas, la demanda mundial de bienes y servicios y la tasa de interés de EEUU), la situación interna de los países de América Latina y el avance en el desarrollo de los mercados regionales, se concluye que independientemente del escenario

comercial predominante, la región sólo puede ganar con un mercado interno más fuerte, más eficiente y plenamente integrado.

2.4 En el ámbito regional, el crecimiento promedio del PIB real de Panamá ha sido de los más altos de Centroamérica, por el orden de 7.4% para los últimos diez años (Ver figura No. 1). Igualmente, para el año 2016 la economía de Panamá representó el 22.7% del Producto Interno Bruto total de Centroamérica, por debajo únicamente de Costa Rica (23.5%) y Guatemala (28.2%). Para este mismo año, el índice de apertura comercial de Panamá medido por la ratio Comercio Total/PIB<sup>6</sup> fue de 22% (Ver Figura No. 2), lo cual indica un grado de apertura comercial relativamente baja en comparación con lo que se observa para el resto de los países de Centroamérica. Lo anterior, permite establecer que el comercio externo de bienes (exportaciones e importaciones), no tienen tanto peso económico otros sectores relacionados a los servicios<sup>7</sup>.

**Figura No. 1 Producto Interno Bruto a precios constantes – Panamá**

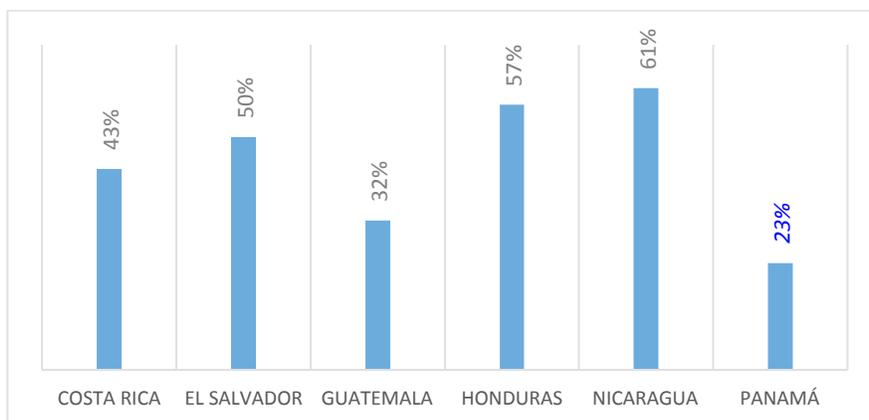


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Panamá

**Figura No. 2 Índice de Apertura Comercial de los países de Centroamérica Año 2016.**

<sup>6</sup> Este indicador, nos permite determinar la importancia relativa del comercio internacional en la economía de un país, y al mismo tiempo nos da una noción de que tan vulnerable es el país a los choques externos provenientes de otras economías o a contagio por crisis sistémica.

<sup>7</sup> Las exportaciones de bienes representaron para Panamá únicamente el 1.28% del PIB en el año 2015, mientras que las importaciones representaron 22% del PIB para el mismo año. Con exportaciones bajas, Panamá es un país importador neto y balanza comercial deficitaria.



**Índice de apertura comercial promedio de los países de Centroamérica es 38% para el año 2016**

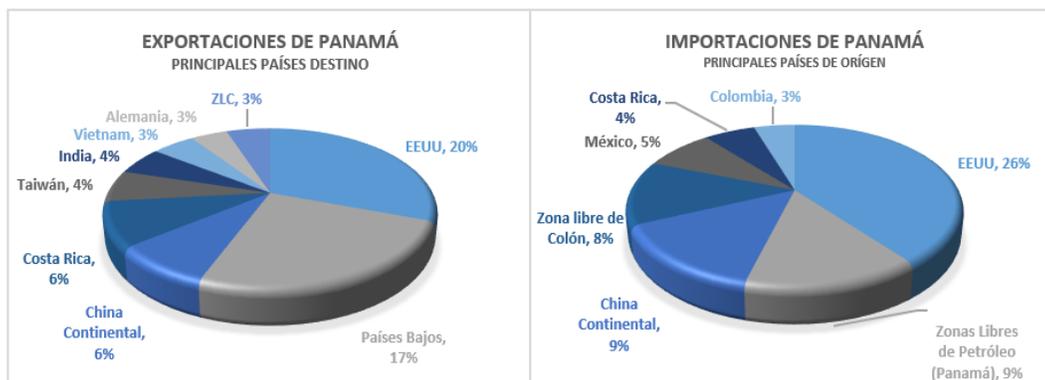
*Fuente Elaboración Propia en base a Centro de Estudios para la Integración Económica (SIECA).*

- 2.5 Con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, se observa que, en la estructura económica de Panamá, las actividades de mayor importancia son el comercio al por mayor y menor incluyendo zonas francas (20% del PIB), la construcción (16% del PIB) y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (12%), actividades inmobiliarias empresariales (8.5%) e intermediación financiera (7.1%). En la estructura económica se observa que el sector terciario o servicios suman en total 64% del PIB total del año 2016, representando el principal pilar de la economía panameña, destacando que todas estas actividades se concentran en las principales ciudades del país y en torno al Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el Área Económica Especial de Panamá Pacífico.
- 2.6 El peso de la agricultura es bajo en Panamá, destacando que la producción agrícola tiene como destino el consumo interno. A pesar de lo anterior, la agricultura tiene mucha relevancia social en el sentido de que las actividades agrícolas relacionadas a los rubros de cereales, frutas, hortalizas, legumbres y silvicultura son fundamentales para la ocupación y la seguridad alimentaria en la mayoría de las provincias del interior y comarcas indígenas. De acuerdo con el documento *Estratégica Logística de Panamá 2030*, esta actividad, actualmente concentra alrededor del 15% de la población ocupada del país, cifra que en las provincias occidentales se eleva al 20% y hasta el 40%.
- 2.7 Los principales productos de exportación de Panamá para el año 2016 fueron el banano, representando 14% del total exportado, seguido de pescado fresco, refrigerado y congelado (11%) y en tercer lugar se encuentra el camarón (10%). Los principales productos de importación de Panamá para el año 2016 fueron las materias primas y productos intermedios para la industria (15.2%) seguido por bienes de consumo no duradero (14.6%). Las reexportaciones son muy importantes para el comercio de Panamá (95%), más que los bienes de producción interna. De lo anterior se puede concluir que las exportaciones panameñas corresponden mayormente a productos primarios y productos de la pesca de bajo valor agregado y las importaciones se concentran en productos industrializados como vehículos, medicamentos y materiales para la construcción. Es de destacar que las exportaciones e importaciones de Panamá son mayoritariamente transportadas por vía marítima.

2.8 Con respecto al comercio bilateral, Estados Unidos se ha constituido en el principal destino de las exportaciones de Panamá. En el año 2016, las exportaciones hacia Estados Unidos representaron el 20% del valor de las exportaciones totales, seguido en orden de importancia por Países Bajos con el 17% y China ocupa el tercer lugar en comercio bilateral con el 6% del valor de las exportaciones totales. En relación con la estructura de las importaciones, el principal país de origen de las importaciones de Panamá para el año 2016 fue Estados Unidos con 26% de importancia, seguido de Zonas libres de Petróleo con el 9% y China con el 9% (Figura No. 4). Al observar los patrones de comercio por bloque económico, se observa que el Mercado Común Centroamericano constituye el segundo mercado de importancia, seguido del grupo de países del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (México, EE. UU. y Canadá) y en tercer lugar se ubica la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI) (Figura No. 5).

2.9 Al analizar las relaciones comerciales intrarregionales, se destaca que el comercio intrarregional es muy importante para la región Centroamericana, siendo que este representa el 32.4% de sus exportaciones totales y el 14.8% de sus importaciones totales. Lo anterior, permite inferir que Centroamérica ha avanzado significativamente en la integración comercial, lo cual le ha permitido aprovechar sinergias económicas y estar mejor preparada para choques externos. El comercio intrarregional de bienes de Panamá es el más bajo de la región siendo que únicamente el 12.7% de comercio total es de carácter intrarregional. Sin embargo, en el ámbito de la exportación de servicios, definidos como los servicios producidos por un país y contratados o consumido por ciudadanos de otro país, Panamá lidera la exportación de servicios de la región Centroamericana. En el año 2016, el país produjo el 41% de los servicios exportados y el 29.2% de los servicios importados de Centroamérica, presentando un saldo claramente positivo en la balanza de servicios<sup>8</sup>.

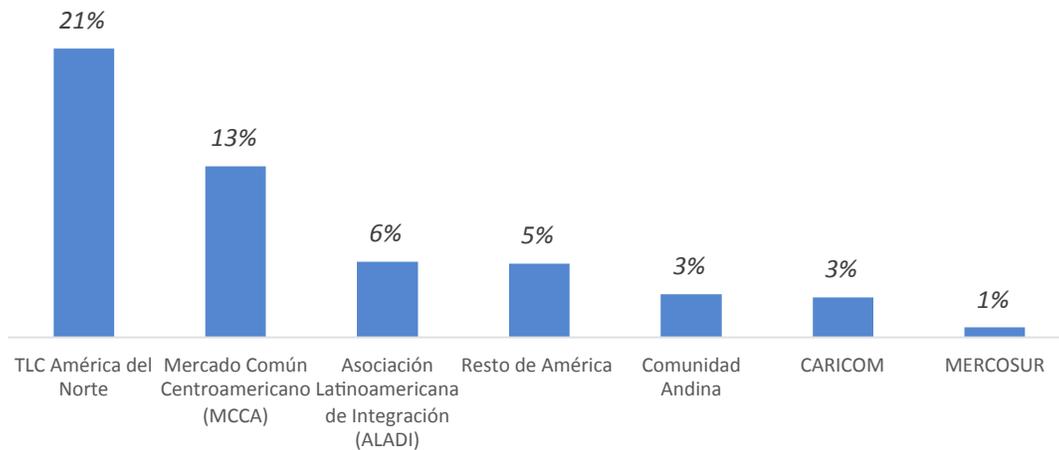
**Figura No. 4 Participación de Principales Socios Comerciales de Panamá 2016**



*Fuente:* Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) de Panamá

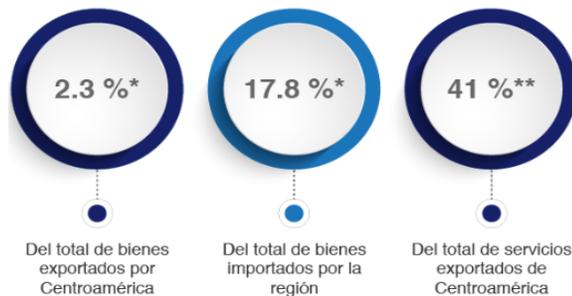
**Figura No 5. Exportaciones de Panamá a Principales Bloques de Países 2016**

<sup>8</sup> Las categorías de servicios en los cuales tiene mayor participación como exportador a nivel regional son las de transporte (77,3% del total exportado por Centroamérica), comunicaciones (34,6%), seguros (65,7%), servicios financieros (93,7%) y los servicios personales, culturales y recreativos (57,4%).



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) de Panamá

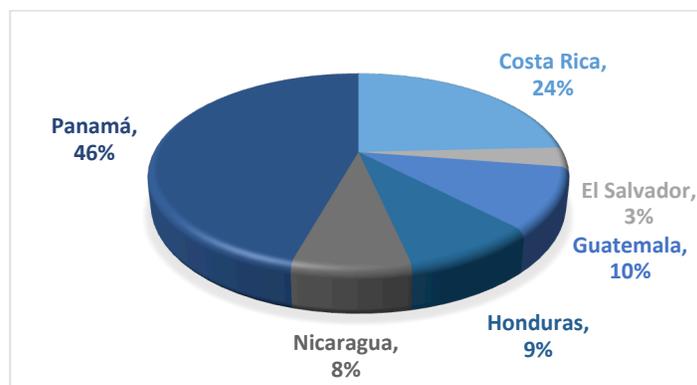
**Figura No. 6 Participación de Panamá en el comercio de CA**



Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica, SIECA.

2.10 Otra medida del grado en que los mercados nacionales están integrados regionalmente y a nivel mundial está dado por la Inversión Extranjera Directa (IED). Esta variable es relevante porque representa la importancia de los flujos de capitales externos en las economías, para los cuales; la complejidad económica relacionada a la expansión del mercado interno y la dinámica exportadora, así como también el clima de negocios, juegan un rol relevante aunado a los factores de la infraestructura interna y los costos logísticos internos los cuales también condicionan fuertemente la IED. En Centroamérica, la IED representa un motor del crecimiento para la región, al respecto, con datos de la *Secretaría para la Integración Económica de Centroamérica (SIECA)*, se puede constatar que, de todos los países del bloque, Panamá tiene los niveles más altos de IED de toda la región, captando para el año 2016, el 46% de la IED total de CA fundamentada, entre otras cosas, por el dinamismo de la construcción, la logística y los servicios.

**Figura No 7. Inversión Extranjera Directa (IED) en Centroamérica y Panamá año 2016**



Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica, SIECA.

2.11 Con respecto a las iniciativas de integración regional, Panamá forma parte del proceso de integración Centroamericana, siendo miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)<sup>9</sup> y participando de todas las instancias de coordinación regional, que contribuye a generar economías de escala facilitando su participación en el comercio global. A nivel nacional, existe una clara decisión del Gobierno de Panamá (GdP) de promover la integración económica del país haciendo especial énfasis en el desarrollo logístico, esto se expresa concretamente en el *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019* en el cual se establece como lineamiento estratégico de política económica; seguir avanzando en la conformación de Panamá como *hub* económico (logístico, financiero y empresarial) del continente americano. Bajo dicha política. Lo anterior se corrobora en la *Estrategia Logística Nacional de Panamá 2030*, la cual constituye un compromiso adquirido por el Gabinete Logístico<sup>10</sup> en 2015, en el marco de la Hoja de Ruta del Perfil Logístico de Panamá el cual busca concretar acciones orientadas a generar oferta-país de valor y competitiva ante la reconfiguración del mercado logístico regional.

2.12 El rol de Panamá en la integración regional mesoamericana es de gran relevancia por poseer infraestructuras de integración relevantes para el comercio intra y extra-regional, teniendo además un efecto estructurador importante de la logística macro-regional de los países americanos. Las infraestructuras y servicios de Panamá sirven al comercio externo de los países de la región y al mismo tiempo significan oportunidades para la mejora del desempeño de las propias exportaciones de la región. Por ejemplo, las ampliaciones del Canal de Panamá, significa un marco de oportunidades para Panamá, pero también para los nodos vecinos que ocupan el canal para su comercio exterior, esto se evidencia en el hecho de que, en el ámbito de la actividad del canal, una la segunda ruta principal es la que une la costa oeste de Suramérica con la costa este de los Estados Unidos. En el ámbito vial, los corredores de integración

<sup>9</sup> Suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 13 de diciembre de 1991. Sin embargo, fue hasta el 29 de junio de 2012 que Panamá se adhirió al Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

<sup>10</sup> La creación del Gabinete Logístico en 2012 y de la Oficina de Coordinación del Gabinete Logístico (OCGL) ha supuesto un gran paso hacia una institucionalidad avanzada en la logística de Panamá ya que dio respuesta a las necesidades de liderazgo y coordinación interinstitucional claves para el éxito en la implementación de las políticas relevantes para los procesos logísticos y comerciales. El Gabinete Logístico es presidido por un titular de la Presidencia y está integrado por autoridades de los ministerios de Comercio e Industrias, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Economía y Finanzas, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad Marítima de Panamá, Autoridad de Aeronáutica Civil, Autoridad Nacional de Aduanas, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Secretaría del Metro, Zona Libre de Colon, Tocumen, S.A. y la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

regionales atraviesan Panamá y completando la conectividad del istmo Centroamericano tal es el caso del corredor Pacífico el cual atraviesa Panamá de Este a Oeste, y es fundamental para las relaciones comerciales entre México, la Zona Libre de Colón y con el resto de los países mesoamericanos.

### **Integración y logística**

- 2.13 La logística es relevante para el comercio regional y global debido a que su objeto es movilizar los bienes en la economía y sus flujos agregados. El rol de la logística se puede definir como un conjunto de procesos y funciones que forman parte de la gestión de las cadenas de abastecimiento, lo cual concentra el flujo de materiales a lo largo de cadenas de valor, enlazando diversas unidades de producción, comercialización y consumo. La logística tiene un componente *hard* relacionado a la calidad de la infraestructura y los servicios de transporte y almacenamiento a lo largo de todo el proceso productivo, como también un componente *soft* o de procesos de facilitación comercial trámites aduaneros, inspecciones y aspectos de seguridad.
- 2.14 A grandes rasgos, la estrategia de Panamá en el ámbito logístico es seguir desarrollando *Servicios Logísticos de Valor Agregado*<sup>11</sup>, principalmente en sectores como farmacia y transporte y equipamientos las cuales se realizan principalmente en la zona libre de Colón. Así como también existe un enfoque claro en mejorar el funcionamiento de todo el sistema logístico: mejora en la conectividad global, integración de procesos y sistemas, fluidez de transporte, marco jurídico y fiscal adecuado y buen entorno de negocios. Todo lo anterior, enfocado a consolidar un Hub logístico bidireccional de cara al mercado global. Adicionalmente, intensificar la conexión con Centroamérica, donde los “drivers” de ese proceso de integración serían: agro logística, la mejora de la conectividad y accesibilidad territorial, y el sector del transporte de carga por carretera, “columna vertebral” y social del sistema logístico nacional afectando a las principales cadenas productivas mesoamericanas (Ver Figura No. 8).

**Figura No 8. Principales cadenas mesoamericanas:**

<b>Medicamentos</b>	<b>Carne bovina</b>
<b>Pescado</b>	<b>Lácteos y derivados</b>
<b>Papel y prensa</b>	<b>Calzado (ZLC)</b>
<b>Envases de papel y cartón</b>	<b>Productos de belleza y cosméticos (ZLC)</b>
<b>Depósitos de aluminio</b>	<b>Monitores y proyectores (ZLC)</b>
<b>Textil y confecciones (ZLC)</b>	

*Fuente: ALG*

- 2.15 En relación con la infraestructura de transporte panameña, ésta se encuentra en buenas condiciones en términos generales, destacando el posicionamiento a nivel mundial de los puertos principales del país, ligados a la actividad del Canal de Panamá<sup>12</sup>. Como ya se mencionó, tanto la red vial, como los procesos logísticos de Panamá son importantes para el

<sup>11</sup> Estrategia logística nacional de Panamá 2030. Junio 2017. Gabinete logístico y BID.

<sup>12</sup> En el año fiscal 2017, un total de 244.6 millones de toneladas largas transitaron por el Canal de Panamá, esto representó un crecimiento de 16% con respecto al año 2016. La principal carga que transita por el canal es carga en contenedores, seguida por granos. *Fuente:* Anuario estadístico Agencia Marítima Portuaria. [www.amp.gob.pa](http://www.amp.gob.pa)

comercio regional de los países de Mesoamérica y de América del Sur, y con respeto a los procesos logísticos de Panamá, el canal y su vinculación con el comercio regional, cabe mencionar que de los 15 principales países que movilizan su carga a través del canal de Panamá, el 26% corresponde a carga de países mesoamericanos.

2.16 Para el caso de los países de Sur América, para Chile específicamente, los sistemas logísticos y el canal son de gran relevancia para su comercio externo; representando las cargas con destino u origen Chile, 27 millones de toneladas para el año 2017, lo cual representa más del 30% de las cargas totales marítimas de Chile y el 11.4% de las cargas del Canal de Panamá<sup>13</sup>. Para Chile, 13 de los 22 servicios marítimos que abastecen al país atraviesan el CdP. Para Perú, los servicios logísticos de Panamá son de relevancia, siendo las cargas con destino u origen Perú que transitan en el Canal de Panamá correspondientes a 21.8 millones de toneladas en el 2017, lo cual significó más del 20% de las cargas totales marítimas del Perú y el 9.1% del total las cargas del Canal de Panamá, igualmente, su conexión al mundo por el CdP está evidenciado en los 46 servicios marítimos que abastecen al país son por Panamá.

2.17 Paso Canoas es el principal centro fronterizo de Panamá. El desempeño de esta Aduana es de especial relevancia debido a que se encuentra en el Corredor Pacífico Mesoamericano, el cual constituye el principal corredor carretero de Centroamérica, siendo que por este paso circula la mayor parte del tráfico transfronterizo entre Panamá y Centroamérica. Igualmente, por Paso Canoas circula el 85% de la carga fronteriza de Panamá, y hasta el 99% de la carga de Zona Libre de Colón que tiene como destino Centroamérica<sup>14</sup>. Por lo anterior, el rol de la Aduana Canoas y las mejoras de procesos relacionadas dicha aduana, es fundamental por su contribución a la eficiencia regional y a resolver los cuellos de botella logísticos a través de las reducciones de tiempos de cruce fronterizo.

2.18 La evidencia empírica demuestra que el buen desempeño logístico beneficia la competitividad de las economías, lo cual tiene una incidencia directa en los flujos de comercio tanto regionales como globales. Esto se fundamenta en el hecho de que los costos logísticos impactan en los precios finales de los bienes y servicios, lo cual se traduce en pérdidas o ganancias de competitividad en relación con el resto de los competidores globales, afectando la posición externa del país. En tal sentido, existe una relación inversa entre exportaciones y costos logísticos y de transporte (**Krugman y Livas, 1996**). Adicionalmente, el desarrollo logístico tiene un impacto directo en el acceso a mercados y el flujo de bienes y servicios, afectando temas de *economía espacial* directamente relacionados con la integración regional (**Venables, 1996**), específicamente a través del efecto en la geolocalización de empresas provocados por abaratamiento de los costos logísticos y el aprovechamiento de economía de escala y el acceso a nuevos mercados.

2.19 En el ámbito regulatorio, la evidencia empírica demuestra que el marco legal es relevante para el desempeño logístico y consecuentemente para el crecimiento económico. En la literatura económica se establece que las instituciones son un determinante del crecimiento de largo plazo (**Acemoglu, 2001**), con lo cual estudiar el impacto de nuevas reformas institucionales indudablemente adiciona a la evidencia empírica sobre instituciones y crecimiento. En **Haidar,**

---

<sup>13</sup> Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

<sup>14</sup> Plan Nacional de Logística de Cargas – PNLog Panamá, 2014 - 2024

**J.I. (2012)** se demuestra que cada reforma positiva en las regulaciones de comercio transfronterizo (es decir, tiempo, costos y procedimientos necesarios para exportar o importar una carga) está asociada con un aumento del 0.15% en la tasa de crecimiento económico promedio. Un efecto relevante de las reformas de política del sector transporte y logística es el ocasionado en la dinámica de entrada y salida de firmas. Al respecto, altas regulaciones sobre la actividad empresarial, así como los altos costos de ajuste de la fuerza laboral, parecen afectar negativamente la entrada de nuevas pequeñas empresas. **Desai et al. (2003)** encuentra correlaciones entre países entre las normas de ingreso y las tasas de ingreso a la firma. Ellos exploran el impacto del entorno institucional en la naturaleza de la actividad empresarial en toda Europa; se demuestra que una mayor equidad y una mayor protección de los derechos de propiedad aumentan las tasas de ingreso, reducen las tasas de salida y reducen el tamaño promedio de las empresas.

2.20 Para el caso de Panamá, analizamos empíricamente los resultados en el crecimiento económico de las reformas estructurales legales llevadas a cabo durante el período 2004-2017. El fundamento teórico de este análisis es que el nivel de ingresos es una función del marco regulatorio existente, pero un cambio en el nivel de ingresos es más una función de cómo cambia y mejora el marco regulatorio. Utilizamos los indicadores del *Doing Business* (DB) del Banco Mundial como indicadores de las regulaciones comerciales, como un determinante importante del crecimiento económico enfocado fundamentalmente en la actividad de las firmas. Encontramos que existe una relación positiva entre las reformas regulatorias llevadas a cabo en Panamá en el período analizado y los incrementos en el PIB Nominal. El coeficiente estimado en el modelo es positivo e igual a **0.03**, significativo al nivel de 5%. **En palabras, cada reforma regulatoria del clima de negocios está asociada, en promedio, con un aumento de 0.03% en el crecimiento económico.** Las evidencias antes mencionadas, sugieren que los países deberían priorizar la reforma de sus regulaciones comerciales, de transporte y logística al diseñar políticas de crecimiento.

### **III. Aspectos generales de la operación en términos de integración regional**

3.1 El Programa Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá Fase III, tiene como objetivo general contribuir a la productividad y a la integración nacional y regional de Panamá. El objetivo específico, es (insertar objetivo específico tal como aparece en el documento de proyecto). El programa reforzará las acciones que se han llevado a cabo a través de los programas Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá (PN-L1110 y PN-L1119)<sup>15</sup>. La primera operación (PN-L1110) se enfocó en establecer las prioridades de reforma y la institucionalidad necesaria mejorar el sector logístico. La segunda operación (PN-L1119) se enfocó en la elaboración de los instrumentos legales, de planificación y de mejora de procesos. La tercera operación, se enfocará en concretar los instrumentos legales y los instrumentos de planificación, permitiendo un vínculo concreto y de largo plazo con las políticas pública

3.2 Estos programas muestran avances significativos en términos de consolidación del marco normativo e institucional de logística introduciendo lineamientos de planificación de política de largo plazo, así como también en la adopción del Marco legal aduanero reformado a fin de dar

---

<sup>15</sup> Aprobados en 2013 y 2015 respectivamente.

cumplimiento al protocolo de integración de Panamá a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y armonizarlo con el código aduanero regional (CAUCA, RECAUCA). En el aspecto organizacional se detecta avances en el contexto institucional fortalecido, dado a la consolidación de una instancia interinstitucional al más alto nivel de Gobierno que facilita la coordinación y la toma de decisiones en materia de logística integrando el sector privado, esto materializado institucionalmente en los Gabinetes Logísticos. En lo que respecta al establecimiento de procesos de planificación integral, se detectan importantes avances en la elaboración de documentos claves de política económica y sectorial<sup>16</sup>.

- 3.3 En relación con la etapa III del proyecto, el programa continuará materializando los resultados obtenidos hasta la fecha en materia de coordinación regional para la armonización de las políticas arancelarias y procedimientos aduaneros de alto impacto para el desempeño del comercio regional, además de temas específicos de fortalecimiento de las capacidades institucionales que otorgue una perspectiva integral sobre la infraestructura, servicios asociados, e integración territorial y regional. Como ya se ha demostrado, el desempeño logístico de Panamá es de vital relevancia para el comercio intrarregional, con lo cual reformas enfocadas en políticas que permitan avanzar en el desempeño institucional de Panamá, evidentemente presentarán externalidades positivas para los países de la región que utilizan los servicios logísticos e infraestructuras de Panamá.
- 3.4 Desde el punto de vista de la integración regional de Centroamérica la armonización del marco legal aduanero con los acuerdos de integración centroamericano incluyendo, entre otros la simplificación de trámites aduaneros, la facilitación de procesos, y la creación del Tribunal Penal Aduanero y la Defensoría de Oficio, representa un avance significativo para el Sistema de Integración Centroamericana. Lo anterior, se reflejará en menores tiempo de despacho para la carga, siendo especialmente relevante la mejora de procesos en la Aduana Canoas que es la que sirve al Corredor Pacífico o Mesoamericano.
- 3.5 Dentro de las reformas adoptadas por Panamá y establecidas en el CAUCA y RECAUCA, es la incorporación de la figura del Operador Económico Autorizado la cual es una acreditación establecida por protocolos internacionales para probar el cumplimiento de ciertas medidas relacionadas con la seguridad y buenas prácticas en la cadena de suministro internacional de mercancías. Un aspecto clave de la certificación OEA es que permitirá prevenir los riesgos que enfrenta la cadena logística internacional, como narcotráfico, tráfico de armas, explosivos, comercialización de precursores químicos, delitos informáticos, lavado de activos y contrabando. En tal sentido, la futura implementación del OEA tendrá impactos en la integración regional porque permitirá generar mayor competitividad al comercio exterior, reducir el costo y tiempo de paso por la aduana, reducir las inspecciones a la carga, dar prioridad en la aplicación de los controles, asegurar la cadena logística, aligerar el procedimiento durante el despacho de las mercancías, aplicar un sistema de gestión que permita mitigar el riesgo y el reconocimiento mutuo del programa de las empresas panameñas

---

<sup>16</sup> Plan de Transporte y Logística de la Zona Interoceánica (PTLZI), Plan Maestro de Transporte y Logística (PMTL) y Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) este último, enfocado en las potencialidades productivas y logísticas del país.

certificadas como OEA por otros programas globales, incluyendo países Centroamericanos que ya cuentan con el programa de OEA<sup>17</sup>.

- 3.6 Otra medida de política impulsada por el PBL y que representa posibles impactos positivos en el sector logístico regional, es la Ley de Financiamiento Naval. Este nuevo marco jurídico otorga incentivos fiscales a entidades que se dediquen al negocio de financiamiento naval, la implementación de esta reforma permitiría movilizar mayores recursos al sector y dinamizarlo, creando mayor oferta y menores costos de transporte marítimo, esto permitiría hacer el sector más competitivo beneficiando también a los usuarios regionales de los servicios.
- 3.7 Como ya se ha mencionado, la relevancia regional de Panamá se evidencia en el uso de los puertos por parte de los países de Centroamérica y la importancia que representa el canal para los países de Suramérica, quienes movilizan sus mercancías usando vía marítimas globales que el canal de Panamá ofrece, además de los corredores viales utilizadas por el transporte de carga regional. Por lo anterior, existen oportunidades de continuar mejorando las cadenas logísticas e implementando medidas de política y administrativas que permitan continuar el proceso de modernización de los sistemas logístico lo cual continuará impactando positivamente a los países de la región. El programa continuará materializando los resultados obtenidos hasta la fecha en materia de coordinación transfronteriza, sobre todo en temas de fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación regional a nivel Centroamericano.

## VI. Validación de criterios en el marco de la Estrategia de Integración

- 1.1 El Apoyo al *Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá, Fase III (PN-L1151)*, está alineada con el desafío de desarrollo de integración económica incluido en la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (GN-2788-5); puesto que contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá y a la mejora de su competitividad especialmente por medio la planificación integral de la infraestructura de transporte, la mejora en los procesos de comercio exterior y armonización de la normativa arancelaria del país, con la adoptada en por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- 1.1 Dentro de los resultados esperados del PBL y que atañen a la integración económica se espera mejorar el comercio intrarregional Mesoamericano reduciendo los tiempos de despacho en aduanas según se presenta en la matriz de resultados de la operación. El proyecto también está alineado y contribuye con el Marco de Resultados Corporativo (CRF) a través del indicador vinculado con el Desafío Regional de Integración Económica reflejados en la Matriz de Resultados del Programa: Apoyo a proyectos transnacionales y transfronterizos, debido a impacto que tendrán las reformas al contexto de comercio regional y global y que permitirán a Panamá posicionan progresivamente como *hub* de servicios logísticos favoreciendo en competitividad a la región.

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que la puesta en marcha de esta certificación está siendo impulsada por el Gabinete Logístico cuya constitución se realizó durante la primera fase del PBL.

- 1.2 Finalmente, de acuerdo a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), una operación de integración regional se clasifica como tal en la medida en la que atiende a uno de los cuatro criterios siguientes: (i) focalización multinacional, (ii) subsidiariedad nacional, (iii) adicionalidad regional, y (iv) compensación de fallas de coordinación. La presente operación cumple con el criterio de **Focalización Multinacional** ya que se apoya una acción nacional unilateral, orientada a un objetivo relacionado con la mayor inserción regional y mundial de los sectores públicos y privado de Panamá. Las reformas propuestas, aunque a nivel nacional, atienden a objetivos de mejora de la integración comercial de otros países. También se apoyarán medidas de planificación y gestión de las infraestructuras del país que están alineadas con la focalización multinacional mediante la preparación y aprobación de planes maestros nacionales orientados a la mejora de las principales infraestructuras de integración internacional (puertos, aeropuertos y canal).
- 1.3 La presente operación también cumple con el criterio de **Subsidiariedad Nacional**, ya que contribuye a la armonización de normas ligadas a una iniciativa supranacional y con normativas de carácter internacional. Concretamente la aprobación del CAUCA y RECAUCA, así como la Implementación del Convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (FAL65) de la Organización Marítima Internacional. Adicionalmente la operación apoyará la aprobación por parte de la asamblea del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Paquete de Bali y la implementación de medidas de facilitación acordadas por el Consejo de Ministros de Integración y Comercio (COMIECO) de Centroamérica.