



Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá I, II y III (PBP)

(PN-L1110, PN-L1119 y PN-L1151)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original

-PN-L1110: Reinaldo Fioravanti (INE/TSP), Jefe de Equipo; Juan Manuel Leño (TSP/CPN), Jefe de Equipo Alterno; Alejandro Taddia, Raúl Rodríguez, Ernesto Monter, Eduardo Café y Virginia Navas (INE/TSP); Jaime Granado (INT/TIU); Pilar Jiménez de Arechaga (LEG/SGO); Gerónimo Frigerio, Juan Benavides y Marelía Martínez (consultores).

-PN-L1119: Reinaldo Fioravanti (INE/TSP), Jefe de Equipo; Juan Manuel Leño (TSP/CPN), Jefe de Equipo Alterno; Alfonso Salazar, Raúl Rodríguez, Eduardo Café y Virginia Navas (INE/TSP); Jaime Granados (INT/TIU); Mónica Centeno Lappas (LEG/SGO); Gerónimo Frigerio, Juan Benavides, Marelía Martínez y Márcio Cracel (consultores).

-PN-L1151: Isabel Granada, Jefe de Equipo (INE/TSP); Sergio Deambrosi, Jefe de Equipo Alterno (TSP/CPN); Alejandra Caldo (TSP/CPR); Reinaldo Fioravanti y Tania Alonso (INE/TSP); Dana King (IFD/CPN); Margarita Libby (INT/TIN); e Ignacio Barragán (LEG/SGO).

-Equipo PCR: Sergio Deambrosi, Jefe de Equipo (INE/TSP); Edgar Salgado Chávez (SPD/SDV); Alba Taveras (INE/TSP), y Juan Benavidez (consultor).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos Requeridos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA	9
2.1 Relevancia.....	9
2.2 Efectividad	16
2.3 Sostenibilidad	24
2.4 Calificación General del PCR.....	25
III. CRITERIOS NO-CENTRALES	26
3.1 Desempeño del Banco.....	26
3.2 Desempeño del prestatario	27
IV. Hallazgos y Recomendaciones.....	28

Enlaces Electrónicos Requeridos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
4. [Checklist del PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Informes de Evaluación de Impacto](#)
2. [Evolución del Sector Logístico y Apoyo del BID en Panamá \(BID, 2018\)](#)
3. [Estrategia Logística Nacional \(ELN\) 2030](#)
4. [Productos](#)
5. [Justificación del Cambio en Matriz de Resultados](#)

Acrónimos y Abreviaciones

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ALC	América Latina y el Caribe
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGRP	Contraloría General de la República de Panamá
CL	Coordinación Logística
CT	Cooperación Técnica
ELN	Estrategia Logística Nacional 2030
GdP	Gobierno de Panamá
GL	Gabinete Logístico
IDL	Índice de Desempeño Logístico (<i>Logistic Performance Index</i> , LPI por sus siglas en inglés)
IED	Inversión Extranjera Directa
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
PNLog	Plan Nacional de Logística de Cargas
SCL	Secretaría de Competitividad y Logística
SIGA	Sistema Integrado de Gestión de Aduanas
SLVA	Servicios Logísticos de Valor Agregado
PBP	Préstamo Programático Basado en Políticas
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PTLZI	Plan Maestro de Infraestructura de Transporte y Logística de Cargas de la Zona Interoceánica del Canal
PROINVEX	Agencia para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

TÍTULO: APOYO AL PROGRAMA DE REFORMAS DEL SECTOR TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE PANAMÁ				
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICA (PBP)				
PAÍS: PANAMÁ				
PRESTATARIO: REPÚBLICA DE PANAMÁ, EJECUTOR: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)				
SECTOR/SUBSECTOR: TRANSPORTE				
PROYECTO:	PN-L1110	PN-L1119	PN-L1151	
PRÉSTAMO:	3486/OC-PN	3675/OC-PN	4560/C-PN	
FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO:	17 JUN 2015	11 MAY 2016	18 JUL 2018	
FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO:	19 AGO 2015	12 AGO 2016	4 SEP 2018	
FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO:	28 AGO 2015	8 NOV 2016	10 SEP 2018	
MONTO PRÉSTAMO (USD)				
MONTO ORIGINAL:	150.000.000	200.000.000	200.000.000	
MONTO ACTUAL:	150.000.000	200.000.000	200.000.000	
PARI PASSU:	0	0	0	
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	150.000.000	200.000.000	200.000.000	
MESES EN EJECUCIÓN				
DESDE APROBACIÓN:	2.5	6	2	
DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:	0.33	3	0.33	
PERÍODOS DE DESEMBOLSO				
FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	19 JUN 2016	12 AGO 2017	4 SEP 2019	
FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	19 JUN 2016	12 AGO 2017	4 SEP 2019	
FECHA DE CIERRE (DESEMBOLSO ACTUAL):	1 SEP 2015	12 NOV 2016	14 SEP 2018	
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):	N/A	N/A	N/A	
EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES):	N/A	N/A	N/A	
DESEMBOLSOS				
MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS:	150.000.000	200.000.000	200.000.000	
REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO				
RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO	NO	NO	NO	
ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO	NO	NO	NO	
Calificación del Informe de Seguimiento del Proyecto (PMR):				
No.	Fecha del PMR	Etapas del PMR	Calificación	Desembolso (Actual)
1 (PN-L1110)	N/A	N/A	N/A	N/A
1 (PN-L1119)	N/A	N/A	N/A	N/A
1 (PN-L1151)	N/A	N/A	N/A	N/A
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX - POST: IMPACTO MACROECONÓMICO (A TRAVÉS DE MULTIPLICADORES INSUMO-PRODUCTO PARA LOS SECTORES IMPACTADOS)				
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX - POST: CONTROL SINTÉTICO				

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:

Calificación general recomendada: Exitoso			
I. Criterios Centrales			
	<i>Descripción</i>	<i>Calificación</i>	<i>Peso</i>
1. Relevancia	Satisfactorio	3.00	20%
2. Efectividad	Satisfactorio	3.00	60%
% de resultados alcanzados		(86%)	
3. Sostenibilidad	Satisfactorio	3.00	20%
II. Criterios No Centrales			
Desempeño Del Banco	Satisfactorio		
Desempeño Del Prestatario	Satisfactorio		

FUNCIONARIOS DEL BANCO

CARGO	EN EL PCR	EN LA APROBACIÓN		
		PN-L1110	PN-L1119	PN-L1151
VICEPRESIDENTE DE SECTORES Y CONOCIMIENTO	ANA MARÍA RODRÍGUEZ-ORTIZ	SANTIAGO LEVY	SANTIAGO LEVY	SANTIAGO LEVY
VICEPRESIDENTE DE PAÍSES	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA
GERENTE DEL DEPARTAMENTO DE PAÍSES	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL	GINA MONTIEL	VERÓNICA ZAVALA
GERENTE DEL SECTOR	JOSÉ AGUSTÍN AGUERRE	JOSÉ AGUSTÍN AGUERRE	JOSÉ AGUSTÍN AGUERRE	JOSÉ AGUSTÍN AGUERRE
JEFE DE DIVISIÓN	NÉSTOR ROA	NÉSTOR ROA	NÉSTOR ROA	NÉSTOR ROA
REPRESENTANTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL	GINA MONTIEL	VERÓNICA ZAVALA
JEFE DE EQUIPO	SERGIO DEAMBROSI	REINALDO FIORAVANTI	REINALDO FIORAVANTI	ISABEL GRANADA

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO: El objetivo del programa es 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) SLVA; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional. Los objetivos específicos del programa son: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial, que contribuirán a una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte, la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo de despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.

I. INTRODUCCIÓN

A. Contexto, antecedentes y justificación del programa

i. La economía panameña, el Canal de Panamá y la infraestructura de transporte

Panamá es la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC). La tasa promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 6,6% entre 2008 y 2017, por encima del promedio de la región (inferior al 3% en los últimos cinco años). El desempeño de la actividad económica y las acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial, han permitido al país ampliar su integración a la economía global y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero y comercial con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.

El sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones es un pilar importante de la economía panameña. Ha experimentado un crecimiento interanual de 8,35% (*Compound Annual Growth Rate* [CAGR] por sus siglas en inglés) entre 2006 y 2017, y se prevé que continúe siendo uno de los principales motores de crecimiento del país. En 2018, este sector creció el 7,3%, gracias al crecimiento de las operaciones en el Canal de Panamá. Los servicios de infraestructura y logística pasaron del 18% al 24% del PIB entre 2005 y 2017. En marzo de 2016, el sector empleó a 136.000 personas, equivalentes al 7,7% de la población.

Panamá es competitivo en diferentes rankings internacionales asociados a la infraestructura y la logística, siendo que ocupa:

- El segundo lugar en ALC en el Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial (BM) en 2018.
- El primer lugar en ALC (y 11 entre un total de 137 países calificados) en calidad de infraestructura del transporte aéreo (*Quality of Air Transport Infrastructure*, 6/7 en 2017).
- El primer lugar en ALC en calidad de infraestructura ferroviaria (*Quality of Railroad Infrastructure*, 4,46/7 en 2017).
- El primer lugar en ALC en el Índice de Conectividad de Carga Marítima (Liner Shipping Connectivity Index (LSCI), 56,57/100 en 2018).
- El sexto lugar mundial en calidad de infraestructura portuaria (*Quality of Port Infrastructure*, 6,20/10 en 2017).

De acuerdo con la Estrategia Logística Nacional al año 2030 (ELN) de Panamá, el país busca conformarse como *hub* logístico de clase mundial, líder en innovación en Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA), con conectividad global; esto implica la potenciación de su red de servicios y la diversificación de su conglomerado logístico, generando valor agregado a las cargas que transitan el país.

ii. Evolución de las instituciones y políticas sectoriales¹

La institucionalidad sectorial en Panamá partió de la consolidación de la presencia del gobierno alrededor del Canal. Inicialmente se establecieron la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), entidades de rango constitucional para la gestión pública de los activos físicos y actividades asociados directamente al tránsito del comercio mundial. Los modos vial y aéreo tienen autoridades para la planificación de las redes y la administración de

¹ El documento "Evolución del Sector Logístico y Apoyo del BID en Panamá" (BID, 2018) presenta una lista completa de las operaciones financiadas en la última década ([EEO#2](#)).

algunas de sus instalaciones (caso aéreo). El modo férreo no posee institucionalidad separada (se integra a los puertos).

Durante la etapa en que el Canal funcionó como clúster de transbordos (1990-2009), se elaboraron el Plan de Desarrollo Integral de Puertos (2004), la Estrategia Marítima Nacional de Panamá (revisión 2008) y la Estrategia de Comercio Exterior 2009-2014. El desarrollo de la institucionalidad previo al programa comprendió la creación y fortalecimiento del Gabinete Logístico (GL), creado en 2012 y modificado en 2014, con apoyo del BID. Desde que el Canal actúa como plataforma logística (2009), se habían elaborado, entre otras intervenciones, el Plan Estratégico de la Autoridad Nacional Aduanas 2011-2015, el Plan Nacional de Logística de Cargas (PNLog) de Panamá (2013), el Estudio Mesoamericano de Logística y Facilitación (2014), el Perfil Logístico (2014).

Adicionalmente, Panamá ya había implementado leyes e incentivos fiscales y de beneficios laborales y de inmigración orientados a atraer inversión local y extranjera directa, facilitar el desarrollo de los sectores de SLVA; y la logística de apoyo al comercio regional. Esas intervenciones incluyeron: (i) la Ley 54 de 1998 de estabilidad jurídica de inversiones, (ii) el sistema especial de Sedes de Empresas Multinacionales, (iii) las Zonas Económicas Especiales (Ciudad de Saber, Zona Libre de Colón y Panamá Pacífico), (iv) las Zonas Francas (19 en total); y (v) la Agencia para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones (PROINVEX). Esta última entidad, creada en 2010, promueve la inversión en logística multimodal, servicios marítimos, sedes regionales y servicios compartidos, energía renovable, manufactura ligera y desarrollo de proyectos de infraestructura.

iii. Justificación del programa

A pesar de los niveles de inversión en infraestructura verificada en aquellos años, durante la conceptualización del programa se identificó que aún persistían problemas que limitaban el pleno aprovechamiento del país de sus ventajas comparativas geográficas, y las que se derivarían de la ampliación del Canal. Si bien algunas de esas barreras estaban relacionadas con la disponibilidad de infraestructura y servicios, muchas otras se vinculaban con aspectos legales, regulatorios e institucionales.

Algunos factores claves que habían dificultado la implementación de políticas públicas de logística que llevaran a Panamá a integrarse a las cadenas globales, incluían, entre otros aspectos, la falta de visión de largo plazo y de política de Estado para la logística; la falta de articulación sistemática entre los entes públicos y privados; la ausencia de una visión integradora de la planificación, que considerase la infraestructura, los servicios asociados y la integración territorial del país; ineficiencias en los procesos de comercio exterior y falta de coordinación entre agencias; y la escasez de recursos humanos técnicos. Uno de los principales problemas del marco institucional de logística y transporte en Panamá era la falta de articulación sistemática entre los entes públicos y privados del sector para la priorización de acciones, así como de liderazgo gerencial, técnico y político para enfrentar los desafíos sectoriales, motivada principalmente por la fragmentación del marco institucional. La falta de una instancia ejecutiva encargada de dicha política era suplida en forma no integrada por agencias autónomas, como la AMP, la ACP y la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA), entre otras. Algunas entidades fueron creadas para responder a áreas específicas o a la necesidad de ejecución de proyectos específicos. Las funciones de estas entidades y las del Poder Ejecutivo quedaban descoordinadas y sin una visión sistémica e integral. Ninguna de estas instituciones contaba con mandato ni capacidades institucionales, por sí mismo, para implementar las recomendaciones del PNLog.

En ese contexto, se planificó el proyecto de “**Apoyo al Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá**”, buscando contribuir a solucionar estos problemas y sus causas.

B. El programa

iv. Descripción del programa

Las operaciones PN-L1110, PN-L1119 y PN-L1151 (3486/OC-PN; 3675/OC-PN; y 4560/C-PN) constituyen una serie programática de tres préstamos en apoyo de políticas (PBP), orientada a apoyar al Gobierno de Panamá (GdP) en la implementación de reformas en el sector de transporte y logística. El objetivo general del programa se centró en la mejora del desempeño logístico del país, a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitaban el mismo, especialmente en los ámbitos de: (i) SLVA; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.

Se plantearon los siguientes objetivos específicos: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial. Se planteó además que dichas intervenciones contribuirían a una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte, la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo de despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.

v. Ejecución y resultados del programa

La primera operación (PN-L1110 [3486/OC-PN], ejecutada en 2015) se enfocó en establecer las prioridades de la reforma y la institucionalidad necesaria para su implementación; la segunda (PN-L1119 [3675/OC-PN]; 2016) lo hizo en la elaboración de los instrumentos legales, de planificación y de mejora de procesos necesarios; la tercera (PN-L1151 [4560/C-PN]; 2018) se enfocó en la aprobación de los instrumentos legales e institucionales desarrollados, permitiendo un vínculo concreto y de largo plazo con las políticas públicas.

Debido a los avances alcanzados en las reformas del marco normativo, en cada una de sus tres etapas, el programa ha permitido a Panamá: (i) contar con un marco legal del sector con visión de futuro; (ii) adherir el marco normativo aduanero del país a los protocolos de integración centroamericana; y (iii) consolidar un marco legal capaz de estimular el desarrollo de subsector portuario y de servicios marítimos auxiliares.

El programa de reforma impulsó el fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad del sector logístico en el país, en particular con el reconocimiento del sector privado en la priorización de decisiones clave. Entre otros avances, se creó la Secretaría de Competitividad y Logística (SCL) y se instituyó la Coordinación Logística (CL) como instancia técnica del GL, que pasó al ámbito del Ministerio de la Presidencia.

En el ámbito de la planificación sectorial, Panamá avanzó con éxito en la formulación de la ELN, el Plan Maestro de Infraestructura de Transporte y Logística de Cargas de la Zona Interoceánica del Canal (PTLZI), el Plan Estratégico de Carga del Aeropuerto de Tocumen; y las bases de la Política de Ordenamiento Territorial sobre usos y ocupación, vinculando la identificación de zonas con potencial logístico.

Finalmente, en materia de facilitación comercial, se atendieron: (i) la implementación de compromisos adquiridos por Panamá con la Organización Marítima Internacional y la Organización Mundial del Comercio; (ii) la puesta en funcionamiento de acuerdos asumidos por el país en el marco del Consejo de Ministros de Integración de Comercio (COMIECO) de Centroamérica; (iii) el impulso a la sistematización de las operaciones de control del comercio exterior; (iv) la promoción de la digitalización de las actividades de comercio exterior para

aumentar la trazabilidad de los flujos de mercancías; (v) la promoción del intercambio de información entre entidades; y (vi) la formulación del plan piloto de capacitación técnica en logística. Actualmente se encuentra en implementación la Plataforma Tecnológica de Integración de Logística y Comercio (PTILC).

El detalle completo de los productos desarrollados se tiene en el siguiente enlace ([EEO#4](#)).

En resumen, el programa avanzó notablemente en reformas integrales a nivel regulatorio e institucional del sector logístico, reflejando un trabajo de varios años de la República de Panamá, con apoyo del Banco. Se desplegó una visión integrada y promovió el desarrollo de un sistema intermodal de alto rendimiento en logística. Los avances se traducirán en resultados atribuibles con la implantación de las estrategias propuestas en la ELN y el PTLZI, que buscan transformar a Panamá en un *hub* logístico internacional, operando en una plataforma del tipo *Cargo Community System* que integre logística y comercio exterior en tiempo real.

El presente Informe de Terminación de Proyecto proporciona una evaluación integral de la serie de operaciones del PBP programático.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El programa se diseñó para enfrentar los retos de políticas, regulatorios e institucionales que limitan el desempeño del sector logístico de Panamá. Sus objetivos de desarrollo están completamente alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país, tanto en el momento de la aprobación como durante esta evaluación al cierre del proyecto.

En su diseño, el programa fue consistente con la estrategia definida por los distintos gobiernos a lo largo del programa. En 2014, el GdP había priorizado la logística en el marco legal y de políticas del país con la elaboración del PNLog. Este plan proveyó los insumos para el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) del período 2015-2019, y éste posteriormente para la ELN, formulada en 2017 y aprobada en 2018 en el contexto de la operación, que permitió consolidar los instrumentos vinculantes para la política logística al más alto nivel.

En particular en el PEG 2015-2019, la logística es uno de los cuatro pilares de la estrategia de diversificación y productividad de la base económica. Plantea en su sección 5.3, que *“el país debe aspirar a consolidarse como una plataforma de servicios logísticos a nivel global, desarrollando sus ventajas competitivas a partir de su posición geográfica, la ampliación del canal y la disponibilidad de servicios e infraestructuras complementarias. Este sector estratégico no solo es un importante generador de empleo de calidad y de divisas, sino que a través de los encadenamientos tiene un gran potencial para dinamizar la economía y fortalecer la competitividad del conjunto sector productivo.”*

Finalmente, los objetivos del programa están ratificados entre las prioridades de la ELN. El “Subsistema Estratégico 4: Consenso e Institucionalidad”, destaca la modernización del marco normativo, la institucionalidad y clusterización logística, así como la formación logística e inteligencia estratégica, entre sus ejes prioritarios. Se plantea la necesidad de reforzar el rol del GL en una instancia de gobernanza-país y liderazgo ejecutivo en todo el sistema logístico y exige la modernización del sistema de la administración pública con enfoque de multicentralidad (en coincidencia con los objetivos de fortalecimiento del marco legal y regulatorio, consolidación del marco institucional de logística y transporte, y fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial) ([EEO#3](#)).

b. Alineación estratégica

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con la Estrategia del Banco con Panamá en el período de diseño y ejecución de la operación, 2015-2019 (GN-2838), por contribuir con el objetivo estratégico de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva, y con el aumento de la competitividad del sistema logístico nacional.

El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), alineado con el desafío de desarrollo de productividad, al promover la formación de capital humano de perfil técnico en el sector. También se alineó con el desafío de integración económica, al propiciar la alineación del marco aduanero con los acuerdos de integración con Centroamérica y mejorar los procesos de facilitación comercial, a través de la digitalización del sistema logístico, contribuyendo al incremento del valor de las exportaciones de bienes y servicios de Panamá; y con los temas transversales de capacidad institucional y Estado de Derecho, dado que la operación contribuyó a consolidar del marco institucional de logística y transporte, con la implementación de instancias de alto nivel que coordinen la puesta en marcha de proyectos, y faciliten la toma de decisión entre las instituciones claves.

El programa también se alineó con la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), buscando promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura; y con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7), en las dimensiones de éxito relacionadas a: (i) sistemas logísticos para la integración regional; (ii) marcos institucionales y regulatorios robustos; y (iii) transporte como motor de innovación.

Adicionalmente, de acuerdo con la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), se definió como una operación de: (a) focalización multinacional, ya que se orientó a la mayor participación de Panamá en las cadenas productivas internacionales; y (b) subsidiaridad nacional, por la adopción de normas y acuerdos regionales e internacionales sobre procesos aduaneros y de facilitación comercial.

Vale destacar que al término del proyecto, el documento de “Desafíos para el Desarrollo del País – Panamá” (marzo, 2019), base para la preparación de la futura Estrategia del Banco con el País (EBP) 2020-2024, en preparación, incluye entre los principales desafíos, en “Competitividad y transformación productiva - Infraestructuras para mayor competitividad y diversificación territorial”, donde se recomienda seguir impulsando la diversificación y generación de mayor valor agregado a los servicios logísticos, así como desarrollar vínculos entre las actividades económicas de la cuenca del Canal y las provincias; asimismo, que el país debe continuar modernizando y adecuando la capacidad de la infraestructura y la logística portuaria, para satisfacer la brecha de capacidad instalada en Centroamérica frente a la potencial demanda de transbordo de carga a 2040, tal como señala GL (2017).

c. Relevancia de diseño

El diseño del proyecto, a nivel de los productos formulados en sus componentes y la definición de indicadores de resultados e impactos esperados, se encuentra totalmente alineado con el objetivo central del proyecto. El programa se centró en alcanzar como objetivo general la mejora del desempeño logístico del país; ello se logra a través de la reducción de las restricciones normativas e institucionales que limitan el mismo en cuanto a SLVA; la logística de apoyo al sector agrícola; y la logística de apoyo al comercio regional. Con este objeto se plantearon como objetivos específicos: (i) el fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) la consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial.

La consecución del principal indicador de impacto del programa (tal como se verá en 2.2), directamente vinculado a su objetivo general, es evidencia de la validez y pertinencia de la lógica vertical promovida, habiéndose adoptado en el diseño soluciones adecuadas a los problemas identificados. Se demuestra un vínculo claro en la cadena causal de la intervención, en el contexto y circunstancias del país, tanto durante la conceptualización como el desarrollo de la operación. La Gráfica 1 muestra la secuencia de las intervenciones, compuesta por medidas precisas y concretas orientadas a elevar el desempeño individual de las instituciones logísticas y coordinar la gestión sectorial.

Gráfica 1. Lógica vertical del programa



Se destaca el enfoque desarrollado, bajo la modalidad de una serie programática, en tres fases consecutivas vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente; los productos de la matriz de política de la fase 1 contribuyeron a los de la fase 2, y éstos a los de la fase 3. Las intervenciones fueron de lo general a lo particular, estableciéndose inicialmente las prioridades de la reforma y la institucionalidad necesaria, elaborándose los instrumentos normativos, de planificación y de mejora de procesos necesarios, y procediendo a la aprobación y puesta en vigencia de estos. Con ese ordenamiento, algunos logros emblemáticos del programa fueron:

- (i) la validación de la logística como sector prioritario y eje de desarrollo económico del país;
- (ii) la consolidación del GL como instancia de alto nivel para la coordinación interinstitucional; el establecimiento de la CL como brazo técnico del GL y su fortalecimiento;
- (iii) la creación de la SCL;
- (iv) la elaboración y aprobación de la ELN, guía de principios generales e integración de los planes modales;
- (v) la elaboración y aprobación de instrumentos de planificación como el PTLZI y el Plan Estratégico Aeroportuario por la Administración del Aeropuerto de Tocumen;
- (vi) la uniformidad del código panameño con el centroamericano en materia de facilitación comercial;
- (vii) la puesta en marcha de una estrategia para ampliar la oferta de recursos humanos técnicos en logística; entre otras.

La Tabla 1 muestra la matriz de resultados consolidada de la serie programática que es adoptada para esta evaluación, producto del análisis comparativo entre las matrices de las tres operaciones respectivas. Los resultados (*outcomes*) esperados fueron articulados sobre siete áreas (ver Gráfica 1) y nueve indicadores:

- Asociados al objetivo específico de fortalecimiento del marco legal y regulatorio del sector:
 - o Primero, el **Incremento de la Inversión Pública ejecutada en el sector de transporte y logística**; para lo cual la primera fase definió como indicador su

porcentaje respecto de aquella originada en el Plan Maestro de Logística, mientras que a partir de la fase 2 se pasó a medir respecto a la inversión pública total ejecutada; el cambio respondió a la necesidad de contar con información disponible para el cálculo del indicador.

- Segundo, asociado al mismo objetivo específico, el **Incremento de empresas de servicios de bunkering con participación de capital extranjero**, medido como porcentaje respecto del total de empresas de ese servicio; este indicador fue descontinuado en las fases 2 y 3. El cambio respondió al reconocimiento que la modificación de la Ley de Servicios Marítimos Auxiliares, promovida durante la primera fase, no se orientó específicamente a incentivar la Inversión Extranjera Directa (IED) en dichos servicios.
- Asociados al objetivo específico de consolidación del marco institucional del sector:
 - Tercero, se buscaba reducir el **Tiempo de despacho de aduanas en el paso Canoas**.
 - Cuarto, el **Incremento del número de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas** (medido inicialmente en número de puertos, a partir de la fase 2 como porcentaje sobre el total de puertos nacionales).
- Asociados al objetivo específico de fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial del sector:
 - Quinto, el **Incremento de la superficie logística con actividad real**, medido como su porcentaje respecto de la oferta de superficie logística total disponible en el país; este indicador se incorporó a partir de la fase 2.
 - Sexto, la **Mejora del desempeño del Sistema Integrado de Gestión de Aduanas (SIGA)**, indicador medido como el número de reclamaciones recibidas por ANA relacionadas con este sistema de gestión de aduanas; fue descontinuado a partir de la fase 2, ya que este indicador no se vinculó directamente a productos del programa².
 - Finalmente, séptimo, el **Incremento de las opciones de formación en las disciplinas logísticas demandadas en el país**. Como indicador, para la primera fase se adoptó el porcentaje de disciplinas logísticas demandadas impartidas en el país; para las fases 2 y 3, se modificó su unidad de medida, adoptándose el número de perfiles ocupacionales que cuentan con ofertas de cursos o certificaciones.

Respecto a los indicadores de impacto, sólo la **Mejora del desempeño logístico de Panamá**, a través del Índice de Desempeño Logístico (IDL o LPI)³, estuvo programado en las tres etapas. Con la finalidad de justificar el impacto intermedio de las políticas introducidas por el programa al término del proyecto (EoP, *End of Project*, por sus siglas en inglés), y dado que apunta directamente a su objetivo general, para la elaboración de este PCR se ha decidido efectuar una evaluación de impacto *ex – post* sobre el IDL e incluir su resultado en el análisis de efectividad.

El resto de los indicadores de impacto introducidos inicialmente, tales como exportaciones, incremento de comercio en pasos de frontera, PIB y empleo en sector logístico, fueron

² La modernización del sistema SIGA se orientó a su alineación con los procedimientos y prácticas del Código Uniforme Aduanero (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), en el marco de la integración regional centroamericana, modificaciones que no se esperaba tuvieran impacto en reclamos de usuarios; pero no implicaba mejoras de funcionamiento a través de cambios de infraestructura, incorporación de módulos, cambios de uso por usuarios o de interoperabilidad con terceros.

³ El Índice de Desempeño Logístico (IDL o LPI) del BM mide la eficiencia de las cadenas de suministro de cada país y como ésta se desenvuelve en el comercio con otros países (socios comerciales) basándose en seis pilares (aduanas, infraestructura, envíos internacionales, competencia de servicios logístico, seguimiento y rastreo, y puntualidad).

descontinuados a partir de la fase 2, al considerárselos no directamente vinculados a los productos de la operación.

El indicador referente al aumento de las exportaciones de bienes y servicios había sido establecido inicialmente bajo el principio de que con la mejora de la logística de Panamá sería posible aumentar la capacidad de carga y descarga de los puertos panameños en términos de tiempo y volúmenes de transacciones. Si bien se estima que las reformas normativas, institucionales, y operativas han tenido un impacto en la eficiencia portuaria, detrás de este principio se consideró como supuesto central un escenario en que los sectores productivos del país mantendrían un ritmo similar de crecimiento al de los años anteriores. Esta era una de las variables exógenas que se asumieron constantes en el tiempo lo que permitiría garantizar la robustez del mencionado indicador. En la época que el indicador fue definido originalmente, no había señales de que la producción de Panamá podría deteriorarse, lo que se comprueba a través de las matrices de riesgos iniciales, que no apuntaban ningún riesgo de esta naturaleza. Sin embargo, la evolución de las exportaciones de bienes y servicios mostró una caída de 70,66% a 44,77% del PIB en el período 2012-2016, con relación al período 1996-2016; adicionalmente, la situación de la actividad agropecuaria no solo se vio reflejada en las exportaciones, sino también en la producción, con una caída de exportaciones de ese sector cercana al 20% entre 2012 y 2016). Las principales causas de esta tendencia escaparon al ámbito del programa de reformas, y de hecho se debe a retos de los sectores mencionados (por ejemplo, el acceso al crédito por parte del productor, altos márgenes de ganancia que imponen los intermediarios a los insumos, así como eventos del clima que también provocan una merma en sectores productivos como la pesca y el agro). En este escenario de la producción panameña, el indicador perdió su robustez para reflejar la mejora de la logística de Panamá, por lo que se optó por su eliminación ([EEO#5](#)).

Finalmente, los ajustes a nivel de Productos entre las distintas operaciones fueron acordadas en las condiciones de política adoptadas, y están debidamente justificados en las matrices comparativas que formaron parte de las respectivas Propuestas de Préstamo.

d. Calificación de la relevancia

En cuanto a su relevancia, el programa es calificado como **Satisfactorio** (3.0). Ello resulta a partir que estuvo completamente alineado, tanto en aprobación como en su cierre, con las necesidades de desarrollo del país, con la Estrategia País (GN-2838), así como con la Estrategia Institucional (AB-3008); la lógica vertical fue la adecuada para el contexto. Se resalta que los cambios adoptados en los indicadores de resultado a partir de la segunda fase mantuvieron la alineación y se hicieron para mejorar la medición de estos.

Tabla 1. Matriz de Resultados consolidada del PBP

Operación	Impacto	Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta	Fuente / Medio de Verificación
				2014	2020	
PN-L1110 PN-L1119 PN-L1151	Mejora del desempeño logístico de Panamá	Índice de Desempeño en Logística (LPI)	índice	3,19	3,46	Logistics Performance Index (LPI) Report – World Bank
PN-L1110	Se incrementa la importancia de los servicios logísticos en la actividad económica nacional	Proporción del crecimiento del PIB logístico con relación al crecimiento del PIB anual	proporción	1,40	2,20	Informe anual de Contraloría General de la República de Panamá (CGRP)
PN-L1110	Aumento del empleo en el sector logístico	Número de empleos en el sector de logística	personas	121.497	166.497	Informe anual de CGRP
PN-L1110	Aumento del valor de las exportaciones de producción panameña	Valor de las exportaciones de producción panameña	millones US\$	818	988	Informe anual de CGRP
PN-L1119	Aumento del valor de las exportaciones de producción panameña	Valor exportaciones de bienes y servicios / PIB nacional	%	79,79 (2012)	84	Informe anual de CGRP
PN-L1110	Incremento de la participación de Panamá en el comercio con Centroamérica a través de los pasos de frontera terrestres	Valor del comercio a través del control fronterizo de Paso Canoas	millones US\$	1.250	1.542	Informe de SIECA-Secretaría de Integración Centroamericana

Operación	Resultado	Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta		Fuente / Medio de Verificación
				2014	2018	EoP (2020)	
Objetivo específico 1: Fortalecimiento del marco legal y regulatorio							
PN-L1110	Incremento en la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística	% de la inversión pública en el sector logístico que se origina en el Plan Maestro de Logística	%	0	40% (2017)	70%	Informes de la Coordinación Logística (CL)
PN-L1119 PN-L1151		Porcentaje de la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística sobre la inversión total ejecutada en el período 2015- 2020	%	5,90	6,50	7,55	Informes Anuales de la CL con base en el presupuesto nacional y en el Plan Estratégico de Gobierno
PN-L1110	Incremento en el número de empresas de servicios de <i>bunkering</i> con participación de capital extranjero	% de empresas de servicios de <i>bunkering</i> que operan mediante material flotante con participación de capital extranjero	%	17%	34%	-	Informe Autoridad Marítima de Panamá (AMP)

Objetivo específico 2: Consolidación del marco institucional de logística y transporte							
PN-L1110 PN-L1119 PN-L1151	Reducción del tiempo promedio de despacho de carga en Aduanas para Paso Canoas	Tiempo de despacho de aduanas promedio para carga en Paso Canoas	horas	15,0	15,0	8,5	Informe de Gestión de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)
PN-L1110 PN-L1119 PN-L1151	Incremento del número de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales (excluyendo terminales petroleras y graneleras)	Porcentaje del total de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales sobre el total de puertos a nivel nacional (número)	% (Número)	18% (6)	21% (7)	25% (8)	Boletín Estadístico de la AMP
Objetivo específico 3: Fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial							
PN-L1119 PN-L1151	Incremento en el porcentaje de la superficie de logística con actividad real y la oferta de superficie logística total disponible	Porcentaje de la superficie de logística con actividad real sobre la superficie de logística total disponible en el país	%	39%	60%	80%	Informes Anuales del Ministerio de Comercio e Industria (MICI)
PN-L1110	Mejora del desempeño del Sistema Integrado de Gestión de Aduanas (SIGA)	Número de reclamaciones recibidas por ANA relacionadas con el SIGA	Número	10.095	-	7.066	Informe anual de ANA
PN-L1110	Incremento de opciones de formación en las disciplinas logísticas demandadas en el país	% de las disciplinas logísticas demandadas que son impartidas en el país	%	51	60	70	Informe del observatorio regional de logística Mesoamérica
PN-L1119 PN-L1151		Perfiles ocupacionales en disciplinas de logística que cuentan con oferta de cursos o certificaciones (universitarias, vocacionales o cursos cortos)	Número	29	36	42	Informe de la CL, con insumos del INADEH

2.2 Efectividad

a. Declaración de los objetivos de desarrollo del programa

El objetivo del programa fue contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá, a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales que limitaban el desempeño del país, especialmente en los ámbitos de (i) SLVA; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo a comercio regional.

Los objetivos específicos del programa fueron: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio; (ii) consolidación del marco institucional de logística y transporte; y (iii) fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial, que contribuyeron a una mejor planificación de la inversión en el sector de logística y transporte, la ampliación del área logística utilizada, a la reducción del tiempo del despacho de mercancías y a la provisión de recursos humanos en el área de logística.

b. Resultados alcanzados

La Tabla 2 muestra la matriz de resultados alcanzados en el proyecto al momento de concluir la serie de operaciones, con indicadores medidos a fin de 2018, para todos los indicadores que tuvieron continuidad a lo largo del programa.

Debido a la naturaleza del programa y su enfoque en serie de operaciones secuencial, desde su proceso de formulación con una operación de PBL prevista para cada año entre 2015 y 2017, se tuvo en cuenta que los objetivos, aún a nivel de resultado, debían ser medidos frente a un horizonte de tiempo superior al de ejecución de la serie programática (al final estimado del proyecto, EoP= 2020). La ejecución de la tercera operación se postergó un año. El análisis para este PCR es comparativo con los resultados alcanzados a 2018, y debería confirmarse una vez se cuente con los indicadores de resultado de 2020 (EoP), y con el resultado de la evaluación económica de impacto del programa, a realizar para ese año.

Hasta este punto, es posible concluir que el programa **ha sido efectivo en conseguir el objetivo general de mejorar el desempeño logístico del país**. En términos de impacto, se proyectó una calificación en el indicador LPI de 3,46 en 2020 y de 3,40 como meta parcial para 2018. La evaluación de impacto ([EEO#1](#)) realizada durante la preparación de este documento muestra que el programa alcanzó un valor de 3,44 para 2018, lo que representa 119% de la meta parcial esperada a dicho año, y a 1% de la meta final esperada para 2020.

No obstante, se recomienda que a largo plazo se amplíe el análisis, considerando que, tal como se previó durante el diseño del programa y se corroboró en la ELN durante su ejecución, se espera que la mejora del desempeño logístico, objetivo general del programa, resulte especialmente en impactos en el ámbito de los SLVA⁴.

Mientras tanto, no parecerían detectarse a esta altura cambios evidentes estructurales en la oferta de los SLVA; las medidas institucionales implantadas podrían no ser suficientes por el momento para el crecimiento y diversificación del sector. Por el Canal fluyen todavía los buques sin que los puertos del Canal sean nodos terminales para la transformación de las cargas. El mercado doméstico panameño es pequeño, y no existen ventajas comparativas reveladas en ciertos sectores (por ejemplo, agricultura); por su parte, el área de influencia comercial del país (el *hinterland* ampliado del canal) está compuesto principalmente por algunos países de menor

⁴ En coincidencia con los indicadores de impacto establecidos en la primera fase, luego discontinuados: incremento de la importancia de los servicios logísticos en la actividad económica nacional; aumento del empleo en el sector logístico; aumento del valor de las exportaciones de producción panameña; incremento de la participación de Panamá en el comercio con Centroamérica a través de los pasos de frontera terrestres.

ingreso per cápita relativo, y a pesar de los avances en integración fronteriza y facilitación comercial con la región, las barreras al libre comercio son aún altas.

A continuación, se discute la consecución de los objetivos específicos, para entender los resultados inmediatos (a nivel de indicadores de *outcomes*), los que explican la consecución del objetivo general a 2018. El programa refleja de manera temprana haber sido exitoso en la consecución de la mayoría de sus resultados, los cuáles se espera se consoliden y mejoren en el tiempo: (i) la inversión pública en el sector de transporte y logística no ha venido incrementándose en la medida esperada, en relación al total de las inversiones ejecutadas en el período 2015-2020, siendo del 6% en 2018, frente a un 6,5% estimado; (ii) se identifica una sustancial mejora en los tiempos promedio de despacho de aduanas en Paso Canoas, pasando de 15 hs a 8 hs, aún ante los evidentes aumentos en los volúmenes de carga movilizados, muy por debajo de lo que se esperaba para 2018, que se mantuviera en 15; (iii) con 7 puertos habilitados para exportación de productos agrícolas nacionales⁵, se alcanza la meta de este indicador de resultado (y del objetivo específico 2), de 21%; (iv) el incremento de la relación entre superficie de logística con actividad real y superficie logística total disponible excedió en 38,1% la meta esperada; y (v) finalmente, se evidencia que el logro en el indicador de aumento en los perfiles ocupacionales en disciplinas de logística, fue largamente excedido, pasando entre 2014 al 2018 de 29 a 50, cuando se esperaba 36.

Se considera que las metas proyectadas para los indicadores seleccionados resultaron ser adecuadas, en general, para medir los objetivos declarados, a pesar de que la reacción de la economía no es inmediata en algunos de estos rubros. Particularmente, la proyección del incremento de la inversión pública en la actividad logística, que determinará la calificación final de la efectividad de este proyecto, pareció haber sido muy optimista; se entiende que esta estimación pudo verse afectada en la medida que el choque estructural de dotación de infraestructura sucedido con la expansión del Canal interactuó de manera difícil de prever con las medidas institucionales del programa. Adicionalmente, la inversión en el sector, muy ligada en el período a grandes obras de infraestructura – además de la propia ampliación del Canal, hasta su inauguración en junio de 2016, otras como la ampliación del aeropuerto de Tocumen y la construcción de dos líneas del Metro - ha comenzado a disminuir a medida que éstas han ido concluyendo.

En término de productos, el programa de reforma sectorial ha impulsado acertadamente el fortalecimiento y consolidación del marco legal e institucional del país, habiendo permitido a Panamá: (i) contar con un marco legal con visión de largo plazo; (ii) adherir el marco normativo aduanero a los protocolos de integración centroamericana; (iii) consolidar un marco legal capaz de estimular la inversión en el subsector portuario y de servicios marítimos; y (iv) consolidar una instancia interinstitucional que facilite la coordinación y la toma de decisiones en materia de logística integrando el sector privado.

Se han consolidado los procesos de planificación sectorial, integrando la planificación multimodal de la infraestructura y los servicios logísticos para un adecuado uso de las potencialidades productivas y logísticas del país, en forma coherente con una visión y metas de largo plazo.

Finalmente, se lograron avances en las reformas de facilitación comercial en las siguientes dimensiones operativas: (i) la implementación de compromisos adquiridos por Panamá con la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC); (ii) la puesta en funcionamiento de acuerdos asumidos por el país en materia comercial en el marco del Consejo de Ministros de Integración de Comercio (COMIECO) de Centroamérica; (iii) el

⁵ Fuente: Plataforma de Logística de Panamá, Centro de Innovación e Investigaciones Logísticas Georgia Tech Panamá (<https://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports/all>); categoría tipo de carga contenedor; incluye la terminal Bocas Fruit Co. Almirante, Bocas del Toro, éste para carga por *reefer* contenerizada.

impulso a la sistematización de las operaciones de control del comercio exterior; (iv) la promoción de la digitalización de las actividades de comercio exterior para aumentar la trazabilidad de los flujos de mercancías; (v) la promoción del intercambio de información entre entidades; y (vi) la atención integral a la falta de capacitación técnica en logística.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Año Línea Base	Meta y Logro Alcanzado	% Alcanzado	Medios de verificación
Objetivo general: Mejora del desempeño logístico de Panamá						
Impacto #1: Mejora del desempeño logístico de Panamá						
Indicador #1: Índice de Desempeño en Logística (IDL)	índice	3,19	2014	P (2020) 3.46 P(a) (2018) 3.40 A (2018) Antes y Después 3.28 A (2018) Evaluación de Impacto 3.44	42,86% 119%	Logistics Performance Index (LPI) Report – World Bank Evaluación de Impacto (EEO#1)
Objetivo específico 1: Fortalecimiento del marco legal y regulatorio						
Resultado #1: Incremento de la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística						
Indicador #1: Porcentaje de la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística sobre la inversión total ejecutada en el período 2015- 2020	%	5,90	2014	P (2020) 7,55 P(a) (2018) 6,50 A (2018) 6,00	16,67%	Informes Anuales de la Coordinación Logística con base en el presupuesto Nacional y en el Plan Estratégico de Gobierno
Objetivo específico 2: Consolidación del marco institucional de logística y transporte						
Resultado #1: Reducción del tiempo promedio de despacho de carga en Aduanas para Paso Canoas						
Indicador #1: Tiempo de despacho de aduanas promedio para carga en Paso Canoas	horas	15,0	2014	P (2020) 8,5 P(a) (2018) 15,0 A (2018) 8,0	107,69%	Reporte de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)
Resultado #2: Incremento del número de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales (excluyendo terminales petroleras y graneleras)						
Indicador #1: Porcentaje del total de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales sobre el total de puertos a nivel nacional	%	18	2014	P (2020) 25 P(a) (2018) 21 A (2018) 21	100%	Boletín Estadístico de la AMP. Portal de Logística de Panamá (https://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports/all)
Objetivo específico 3: Fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial						
Resultado #1: Incremento en el porcentaje de la superficie de logística con actividad real y la oferta de superficie logística total disponible						
Indicador #1: Porcentaje de la superficie de logística con actividad real sobre la superficie de logística total disponible en el país	%	39	2014	P (2020) 80 P(a) (2018) 60 A (2018) 68	138,1%	Coordinación Logística (CL) (Georgia Tech Panamá)
Resultado #2: Incremento de opciones de formación en las disciplinas logísticas demandadas en el país						
Indicador #1: Perfiles ocupacionales en disciplinas de logística que cuentan con oferta de cursos o certificaciones (universitarias, vocacionales o cursos cortos)	Número	29	2014	P (2020) 42 P(a) (2018) 36 A (2018) 50	300%	Coordinación Logística (Georgia Tech Panamá, con insumos del INADEH).

c. Análisis de atribución de los resultados (contrafactual)

La evaluación de impacto ([EEO#1](#)) realizada, permite atribuir de manera causal el efecto del programa en su totalidad sobre el principal indicador de impacto propuesto en la matriz de resultados. Como consecuencia de la intervención, el LPI, cuyo valor resultaría 3,44 según la evaluación de impacto, ha sido mayor al proyectado parcialmente para 2018, de 3,40, y apenas por debajo de la meta final proyectada para 2020, de 3,46. Es de esperarse que, si esta tendencia continúa, la meta de 2020 será superada. Se elaborará otra evaluación de impacto, final, a 2020, que confirme este resultado.

El instrumento de evaluación económica presentado en la operación fue el de la medición de impacto macroeconómico a través de los multiplicadores insumo-producto para los sectores que serían directamente impactados o habilitados por el fortalecimiento institucional. Para ello, se estimaron matrices insumo-producto con cuatro supuestos de tecnologías de producción y de ventas, a partir de matrices de oferta y utilización, y se postularon aumentos plausibles de crecimiento del vector de demanda final en los sectores directamente influidos por las reformas planteadas. Este análisis ex - ante no es de utilidad para el propósito de la evaluación como parte de un PCR.

El impacto de las intervenciones de fortalecimiento institucional sobre variables económicas claves (crecimiento del PIB del país, aumento de la actividad logística, crecimiento de las actividades en los sectores económicos de focalización de las intervenciones) se puede estimar con técnicas econométricas conocidas, siempre y cuando se disponga de una serie de información de suficiente longitud para que el ejercicio sea robusto y significativo. Este no es el caso del programa, comenzado a implantarse en 2015, de manera paulatina, y que genera impactos observables con rezagos⁶.

El análisis de atribución para los indicadores de resultado, en cambio, se sustenta en una revisión de la literatura empírica relevante.

En general, el estudio de Mesquita - Moreira et. al. (2013)⁷ identifica que, dentro de las limitaciones para un marco regulatorio que permita apalancar las inversiones del sector privado:

“Son varios los desafíos que se interponen en este empeño, incluyendo falta de independencia, pericia técnica y **capacidad de coordinación entre los varios entes reguladores**; la persistencia de contratos mal diseñados que conducen a una renegociación permanente; y la existencia de políticas inspiradas en un nacionalismo mal concebido que no permiten que las compañías extranjeras compitan para fortalecer servicios tan necesarios como los de cabotaje y carga aérea.”

En la medida que el paquete de productos diseñados y conseguidos en su totalidad apuntaban a mejorar la coordinación dentro del estado y con el sector privado, es esperable que mejore la inversión privada en el sector logístico.

Por otro lado, Barbero (2010)⁸ indica que, para ALC, de entre las principales causas del deficiente desempeño logístico destacan: debilidad institucional y deficiente regulación. En el caso de la primera, la falta de capital humano entrenado explica el pobre desempeño institucional, además

⁶ *Institutions as a fundamental cause of long-run economic growth*. (2005). Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. Capítulo en Aghion, P. y S. N. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Elsevier. Desarrolla la tesis del papel de las instituciones en el crecimiento económico; las instituciones económicas son importantes porque moldean los incentivos e influyen las decisiones de inversión en capital físico, humano y en la organización de la producción, con un rezago: **Instituciones económicas (†) → Desempeño económico (†) y distribución de recursos (†+1)**.

⁷ *Too Far to Export: Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America and the Caribbean*. (2013). Mesquita Moreira, Blyde, Volpe Martincus y Molina. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸ [Freight logistics in Latin America and the Caribbean: An agenda to improve performance](#). (2010). Barbero. Banco Interamericano de Desarrollo.

de la ausencia de sistemas de monitoreo y evaluación, acentuado por necesidades de coordinación. El diseño del programa apuntaba a mejorar la coordinación interinstitucional con la creación de la CL como secretaría técnica del GL, la que debía establecer un plan de trabajo plurianual. El plan de capacitación técnica en logística preparado por la CL apuntaba a mejorar el capital humano necesario para la mejora institucional. Con respecto a la deficiente regulación, el diseño del programa contemplaba la aprobación de un marco estratégico de logística que incluya – en su texto ordenado - los lineamientos de políticas, elementos fundamentales del sector y competencias institucionales, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.

Nuevamente, en líneas generales, los productos diseñados por el programa claramente apuntaban a solucionar problemas institucionales largamente identificados en la literatura que estudia la relación entre institucionalidad y logística.

Finalmente, evidencias empíricas indican que las reformas institucionales en logística y comercio tienen correlación positiva con el crecimiento económico y con el incremento de la IED en logística⁹. Eicher et. al. (2006) modela el impacto de las instituciones sobre el PIB a través de choques a toda la función de producción (efecto output) y en las elasticidades del capital humano y el capital físico que entran en la función de producción del PIB. Este es el fundamento para postular ex - ante que las instituciones mejorarían el desempeño logístico y el crecimiento de la economía. Estas estimaciones econométricas, con alrededor de 130 observaciones para cada variable modelada, presentan evidencia econométrica robusta de que la calidad de las instituciones afecta la productividad marginal de los factores y, por tanto, sus participaciones como insumos. En las estimaciones, el efecto de las instituciones sobre el producto desaparece y se traduce a través de los factores. Los coeficientes relevantes encuentran que las instituciones y el crecimiento del PIB son complementos, y que las instituciones y el capital humano son sustitutos.

El siguiente cuadro presenta el marco analítico de la efectividad del programa:

**Complementariedad entre instituciones,
dotación y ventajas del país**

El crecimiento de la actividad logística depende de la interacción entre (i) las ventajas competitivas y comparativas del sector transporte y logística de Panamá; (ii) el volumen de transacciones rentables en el área de influencia del Canal (*hinterland*) que se podrían gestionar con plataformas modernas desde la zona interoceánica; (iii) las intervenciones en la zona interoceánica (plataformas digitales, tren, vías, ordenamiento territorial); (iv) la gestión coordinada del sector; y (v) las medidas de atracción de inversiones.

⁹ *How Do Institutions Lead Some Countries to Produce So Much More Output per Worker than Others*, Capítulo 3 de Eicher, T.S. and C. García-Peñalosa (2006) en *Institutions, Development and Economic Growth*. También: *Hard or soft? Institutional reforms and infrastructure spending as determinants of foreign direct investment in China*, Japanese Economic Review, December 2005. También: [The impact of business regulatory reforms on economic growth. Journal of the Japanese and International Economics. Haidar, 2012.](#)

d. Resultados imprevistos

No se identifican resultados imprevistos o “no intencionados” frente a los criterios centrales de esta evaluación, que puedan atribuirse al proyecto.

e. Calificación de la efectividad

De acuerdo con la metodología de calificación (Ver Cuadro 1), la efectividad del programa se califica como **Satisfactorio** (3.0).

Cuadro 1. Evaluación de Efectividad

Objetivo Específico 1: Fortalecimiento del marco legal y regulatorio		Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 1	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 2	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 3	Si se logra, ¿qué tipo de análisis contrafactual se hizo?	Logro atribuible 1	Logro atribuible 2	Logro atribuible 3	Avg. Logro atribuible	Comments to self-assessment
Mejora del desempeño logístico de Panamá	Índice de Desempeño Logístico (LPI)	1	1	1	Evaluación de Impacto	1	1	1	1.00	
Incremento de la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística	Porcentaje de la inversión pública ejecutada en el sector de transporte y logística sobre la inversión total ejecutada en el período 2015- 2020.		0.17	0.17	Otra		0.17	0.17	0.17	
	Porcentaje de la inversión pública en el sector logístico que se origina en el Plan Maestro de Logística.	0			Ninguna					
Incremento en el número de empresas de servicios de <i>bunkering</i> con participación de capital extranjero	Porcentaje de empresas de servicios de <i>bunkering</i> que operan mediante material flotante con participación de capital extranjero	0			Ninguna					
Average		0.33	0.59	0.59	2.00	1.00	0.59	0.59	0.59	Parcialmente Insatisfactorio
Objetivo Específico 2: Consolidación del marco institucional de logística y transporte		Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 1	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 2	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 3	Si se logra, ¿qué tipo de análisis contrafactual	Logro atribuible 1	Logro atribuible 2	Logro atribuible 3	Avg. Logro atribuible	Comments to self-assessment
Reducción del tiempo promedio de despacho de carga en Aduanas para Paso Canoas	Tiempo de despacho de aduanas promedio para carga en Paso Canoas	1	1	1	Otra	1	1	1	1.00	
Incremento del número de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales (excluyendo terminales petroleras y graneleras)	Porcentaje del total de puertos habilitados para la exportación de productos agrícolas nacionales sobre el total de puertos a nivel nacional (Número)	1	1	1	Otra	1	1	1	1.00	
Average		1.00	1.00	1.00	2.00	1.00	1.00	1.00	1.00	Excelente
Objetivo Específico 3: Fortalecimiento del sistema de planificación multisectorial y de facilitación comercial		Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 1	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 2	Ratio de logro (0-1) Matriz de resultados aprobada 3	Si se logra, ¿qué tipo de análisis contrafactual	Logro atribuible 1	Logro atribuible 2	Logro atribuible 3	Avg. Logro atribuible	Comments to self-assessment
Incremento en el porcentaje de la superficie de logística con actividad real y la oferta de superficie logística total disponible	Porcentaje de la superficie de logística con actividad real sobre la superficie de logística total disponible en el país		1	1	Otra		1	1	1.00	
Mejora del desempeño del Sistema SIGA	Número de reclamaciones recibidas por ANA relacionadas con el sistema de gestión de aduanas SIGA	0			Ninguna					
Incremento de opciones de formación en las disciplinas logísticas demandadas en el país	Perfiles ocupacionales en disciplinas de logística que cuentan con oferta de cursos o certificaciones (universitarias, vocacionales o cursos cortos)		1	1	Otra		1	1	1.00	
	Porcentaje de las disciplinas logísticas demandadas que son impartidas en el país	0			Ninguna					
Average		0.00	1.00	1.00	2.00		1.00	1.00	1.00	Excelente

2.3 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de la sostenibilidad

Se identifican los siguientes riesgos para la sostenibilidad de los resultados y el logro de aquellos aún no alcanzados:

- Debilitamiento del papel del GL permite la discontinuación de acciones de política logística en el mediano o largo plazo;
- Fallas de articulación entre los sectores público y privado para dar continuidad a la implementación de las estrategias para convertir a Panamá en un *hub* de SLVA.

Se considera que dichos riesgos tienen una probabilidad e impacto de ocurrencia bajo, a partir de la aprobación de la ELN como «proyecto-país», que consolida la visión del sistema logístico nacional como política de Estado (más que de gobierno). La ELN ha sido producto de un proceso participativo de acumulación de consensos y acuerdos básicos entre el conjunto de instituciones y entidades logísticas nacionales con el sector privado, e incluye la aceptación de que su financiamiento con base en una alianza público-privada es el sustento de su sostenibilidad futura.

Por su parte, la gobernabilidad fue reforzada con la constitución del GL, en el que coexisten instituciones de rango constitucional (como la AMP y la ACP) y entidades y agencias de alta visibilidad política y social, como medio de garantizar la coordinación interinstitucional; su ubicación a alto nivel en el ámbito del Ministerio de la Presidencia; y la inclusión de un órgano consultivo con participación del sector privado.

La posible transformación del GL al rango de ministerio, para tener una capacidad superior sobre las entidades antes mencionadas, fue discutida en el proceso, pero la medida no se consideró indispensable para la toma de decisiones e intervenciones futuras del sector público logístico, en coordinación de actividades con el resto de los modos de transporte y con el ordenamiento territorial (como mitigación de riesgo de choque jerárquicos dentro del sector).

La importancia del sector logístico en el desarrollo económico nacional, la valoración del avance institucional sectorial que se refleja tanto en los PEG como en los programas de acción de la nueva administración (2019), la ausencia de conflictos del GL con otras entidades y su disposición a evaluar soluciones que dinamicen los mercados objetivo de logística son claros, y se esperan riesgos bajos en la sostenibilidad de resultados.

Cuadro 2. Análisis de Sostenibilidad

Resultado	Riesgos	Factor de probabilidad	Probable impacto	Medidas que contribuyan a la sostenibilidad
Objetivo general: Mejora del desempeño logístico de Panamá				
Mejora del desempeño logístico de Panamá	Debilitamiento del rol del GL reduce continuidad a la aplicación de acciones de política logística en el mediano o largo plazo	Cambios institucionales y políticos con el cambio de gobierno	Bajo	Estrategia Logística Nacional (ELN) aprobada Marco Estratégico de Logística, incluyendo lineamientos de política y competencias institucionales, aprobado Estructura institucional del GL consolidado bajo la SCL, en el Ministerio de la Presidencia
	Fallas de articulación público y privado para dar continuidad a la implementación de las estrategias para convertir a Panamá en un <i>hub</i> de SLVA	Con el cambio de gobierno, se reduce interés por asociaciones público – privadas para inversión	Bajo	ELN, incluyendo acuerdos de financiamiento, consensuada y aprobada Ley de Asociaciones Público – Privadas (APPs) aprobada por la Asamblea Nacional GL orienta la atracción de inversionistas en SLVA con PROINVEX

b. Salvaguardas ambientales y sociales

No aplica.

c. Calificación de la sostenibilidad

En la medida en que los riesgos identificados para la continuación de los resultados han sido convenientemente mitigados, se asigna al programa una calificación en sostenibilidad de **Satisfactorio** (3.0).

2.4 Calificación General del PCR

De acuerdo con la metodología de calificación el programa se califica en general como **Exitoso**, con un valor promedio ponderado de 3.0 ([EER4](#)).

III. CRITERIOS NO-CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

El apoyo proporcionado por el Banco, desde su conceptualización (en fases del programático) y la preparación de cada una de las operaciones individuales, permitió asegurar la calidad técnica del programa y facilitó el logro de los resultados. El Banco tuvo un papel protagónico en liderar, desde 2011, el desarrollo del PNLog, que sirvió de base para las reformas propuestas, coordinando la participación de organismos públicos y el sector privado; así, la Matriz de Políticas fue acordada y definida en conjunto con las autoridades nacionales, con gran participación del Banco en el proceso.

Durante la implementación del programa dio un continuado acompañamiento al GdP, basado en actividades de seguimiento y supervisión, tanto desde el país como de la sede, así como proveyendo personal de apoyo para la CL; y una serie complementaria de cooperaciones técnicas asociadas (ejecutadas por el propio Banco), que le permitieron diseñar muchos de los instrumentos objeto de los productos, y desarrollar estudios legales, reglamentos, estrategias comunicacionales, talleres de discusión y consenso, etc. Entre ellos, se facilitaron las evaluaciones económicas del programa y la recolección de data estadística para el monitoreo y evaluación. Asimismo, se desarrollaron productos de conocimiento relacionados con la ejecución del programa.

El documento “Evolución del sector logístico y apoyo del BID en Panamá” presenta un recuento del desarrollo del sector en el país y cómo el Banco ha acompañado al gobierno para impulsar este esfuerzo a través de intervenciones sectoriales. La siguiente tabla resume las operaciones de cooperación técnica en apoyo de la logística, la planificación y la facilitación comercial en Panamá.

Cuadro 3. Cooperación Técnica del BID en Logística

Nº	Nombre	Objetivo principal	Componente PBL
RG-T1645 (ATN/FG-11631-RG)	Apoyo a la facilitación: Aduanas y Pasos Fronterizos para el PM	Reducir costos de transacción sobre el comercio. Implantar el TIM y fortalecer las relaciones público - privadas	Facilitación comercial
RG-T2053 (ATN/AT-13372-RG; ATN/FG-13371-RG)	Tránsito Internacional de Mercancías Multimodal (TIM)	Concluir implantación TIM en fronteras terrestres y enlazarlo con modalidades de tránsito marítimo y aéreo	Facilitación comercial
RG-T1660 (ATN/OC-12495-RG)	Análisis de la logística de carga y el comercio en Mesoamérica	Contribuir a la planificación de un sistema de transporte multimodal en Mesoamérica incluyendo análisis de la logística de cargas	Facilitación comercial
RG-T1661 (ATN/OC-11551-RG)	Estudio Factibilidad del Desarrollo del Transporte Marítimo de Corta Distancia en Mesoamérica	Analizar la factibilidad de desarrollar servicios de transporte marítimo de corta distancia en Mesoamérica	Facilitación comercial
RG-T1662 (ATN/OC-12019-RG)	Optimización de las Instalaciones en Pasos de Frontera en el Corredor Pacífico	Definir el procedimiento de control más adecuado y elaborar propuestas de diseño e implementación para la optimización de los pasos de frontera del Corredor Pacífico	Facilitación comercial
RG-T2267 (ATN/MR-13870-RG)	Apoyo a la Mejora de Pasos de Frontera en Mesoamérica	Desarrollar estudios para implementar mejoras en los pasos de frontera (Paso Canoas)	Facilitación comercial
RG-T2275 (ATN/OC-14002-RG)	Apoyo a la Definición, Desarrollo e Implementación de Planes Nacionales de Logística	Brindar apoyo a los países en el desarrollo de planes nacionales de logística de cargas	Marco institucional / Normativo

Nº	Nombre	Objetivo principal	Componente PBL
RG-T2547 (ATN/MR-14890-RG)	Apoyo a la Implementación de Gestión Coordinada de Fronteras en Mesoamérica	Apoyar el diseño e implementación de la Estrategia Regional de Facilitación del Comercio y Competitividad	Facilitación comercial
RG-T2069 (ATN/AT-13221-RG; ATN/AT-13221-RG-1; ATN/AT-13221-RG-2)	Apoyo a la Iniciativa de Integración Fronteriza Costa Rica - Panamá	Apoyar la iniciativa de integración fronteriza entre Costa Rica y Panamá, a través del paso fronterizo de Paso Canoas	Facilitación comercial
RG-T2908 (ATN/OC-16133-RG, ATN/OC-16134-RG)	Apoyo a la Agenda Mesoamericana de Transporte, Logística e Integración Económica	Generar información y estrategias de intervención para el desarrollo logístico mesoamericano	Planificación integral
PN-T1045 (ATN/JF-11091-PN)	Medición del Impacto del Canal de Panamá sobre la Economía del país	Desarrollar un sistema para medir y proyectar el impacto del Canal de Panamá sobre la economía panameña	Planificación integral
PN-T1108 (ATN/MR-13885-PN)	Apoyo al Plan Nacional de Logística de Panamá	Fortalecer la capacidad institucional del sector logístico del GdP, mediante la estructuración de una Secretaría Logística, en apoyo a la definición de la Agenda Nacional	Marco institucional
PN-T1112 (ATN/JF-13917-PN)	Plan de Movilidad Urbana para la Ciudad de Panamá	Plantear la política de transporte para la ciudad, con las estrategias y planes de acción a corto, mediano y largo plazo	Planificación integral
PN-T1140 (ATN/FG-15347-PN)	Apoyo al fortalecimiento técnico y a la implementación de la Agenda Logística Nacional	Contribuir a mejorar los sistemas y la planificación de la infraestructura y servicios logísticos de Panamá que puedan resultar en oportunidades de inversión	Planificación integral
PN-T1144 (ATN/OC-15982-PN)	Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial	Apoyar al GdP en la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	Planificación integral
PN-T1186 (ATN/OC-16321-PN)	Apoyo Operativo a la Tercera Fase del Programa de Reformas del Sector Transporte y Logística de Panamá	Apoyar acciones que contribuyen a concretar y dar sostenibilidad a las reformas acordadas en el PBP	Planificación integral/ Facilitación comercial

Finalmente, se apoyó a través de financiamiento paralelo con operaciones de inversión, en sectores logísticos vinculados a los objetivos del programa. Se destaca aquí la participación de la ventanilla privada del Banco en el financiamiento del 17% de la ampliación del Canal (US\$ 400 millones), pero también el Programa de Integración Logística Aduanera, destinado a “contribuir a la mejora del sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, asegurando la trazabilidad en las rutas fiscales”.

La clasificación del proyecto en este rubro se considera **satisfactoria**.

3.2 Desempeño del prestatario

El GdP, como prestatario, a través del GL, ha mostrado un elevado compromiso para llevar a cabo la totalidad de las acciones de política acordadas en la operación, y demostró efectividad en el desempeño de sus responsabilidades para dar cumplimiento a los productos y atender los compromisos adquiridos en este marco.

Ello lo realizó, además, como parte y en un contexto más amplio que el propio programa, con la visión política orientada en todo momento a la implementación de los planes y acciones que permitan la transformación de Panamá, en el mediano plazo, desde un *hub* de tránsito marítimo y transbordo a un *hub* de servicios logísticos internacional de clase mundial.

La clasificación del proyecto en este rubro se considera **satisfactoria**.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

4.1 Dimensiones

El programa ha contribuido a impulsar un enfoque sistémico y secuencial de las problemáticas del sector logístico y de las estrategias para atenderlas. Así, proporciona al Banco un método de enfoque exitoso y guía para su aplicación en proyectos similares.

En este capítulo se identifican las lecciones aprendidas a lo largo de la ejecución del programa, en varias de sus dimensiones; a partir de ellas se formulan recomendaciones que permitan facilitar la resolución de problemas, la mitigación de riesgos o la replicación de éxito de este proyecto en situaciones similares en otros proyectos.

Tabla 3. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico - sectorial	
Hallazgo 1. Panamá tienen una calificación exitosa en diversos rubros o componentes del sector logístico de manera individual, en materia de calidad de infraestructura y confiabilidad de servicios; sin embargo, fallas de coordinación intersectoriales afectan la percepción del desempeño general del sector (resulta en variación negativa en la calificación del índice global IDL, por ejemplo 2017-2018).	Recomendación 1. Importancia de la planificación y coordinación intersectorial para potenciar los diversos sectores logísticos en forma conjunta. Se resalta la utilidad de disponer de un PNLog, formulado a través de metodologías participativas, como mecanismo adecuado para identificar acciones coordinadas para el desarrollo de una logística competitiva y sostenible.
Hallazgo 2. La complementación de un programa de políticas con otras operaciones sectoriales, de infraestructura y facilitación comercial, que permitan implementar los planes de inversión generados, resulta clave para sostener las reformas.	Recomendación 2. Apoyar la ejecución de PBL con proyectos de inversión complementarios, alineados con las medidas de reforma institucional y regulatoria.
Hallazgo 3. El indicador de resultado “Incremento en la inversión pública en el sector logístico” resultó optimista. La reacción de la economía ante acciones de reforma de política no es inmediata en este rubro, donde predomina la inversión en grandes obras de infraestructura.	Recomendación 3. Seleccionar indicadores vinculados a la inversión pública como resultados de más alto nivel (impacto), a medir a mayor plazo que la vida del PBL; o prever resultados “modestos” o factibles en este rubro.
Dimensión 2: Organizacional y de gestión	
Hallazgo 1. Las competencias del GL son suficientes en materia de coordinación sectorial, pero deben complementarse para garantizar la implementación de algunas acciones.	Recomendación 1. Reforzar la gestión de coordinación interinstitucional con participación de agencias o instituciones de rango ejecutivo, para garantizar la implementación de acciones.
Dimensión 3: Procesos y actores públicos	
Hallazgo 1. En programas de fortalecimiento sectorial, los actores de origen no sectorial o con alcance diferente (como ANA, o MEF) se coordinan de manera menos intensa que aquellos sectoriales.	Recomendación 1. Aplicar mayores recursos y otros mecanismos, para involucrar a los actores de origen no sectorial o con alcance diferente en las discusiones de mejora del desempeño de sus tareas misionales en el contexto de operaciones sectoriales.
Dimensión 4: Aspectos fiduciarios	
No se identifican hallazgos.	

Dimensión 5: Gerencia del riesgo

Hallazgo 1. Concluida la ejecución de la operación del programa de reformas, de rápido desembolso, disminuye el interés de algunos actores que mantienen cierto grado de responsabilidad sobre el monitoreo de resultados e impactos, y se dificulta la tarea de recolección de información para cumplir compromisos relacionados con estas evaluaciones a muy largo plazo respecto del plazo de terminación del proyecto. El acuerdo de trabajo multianual (hasta 2021) del GL con Georgia Tech para el relevamiento de estadísticas sectoriales suplió las necesidades para la ejecución de estos trabajos.

Recomendación 1. Prever los arreglos institucionales adecuados, así como una dotación de recursos financieros y humanos suficientes, para permitir el monitoreo de los indicadores de impacto del programa a largo plazo, a los efectos de reducir riesgos de monitoreo y rendición de cuentas de los proyectos.