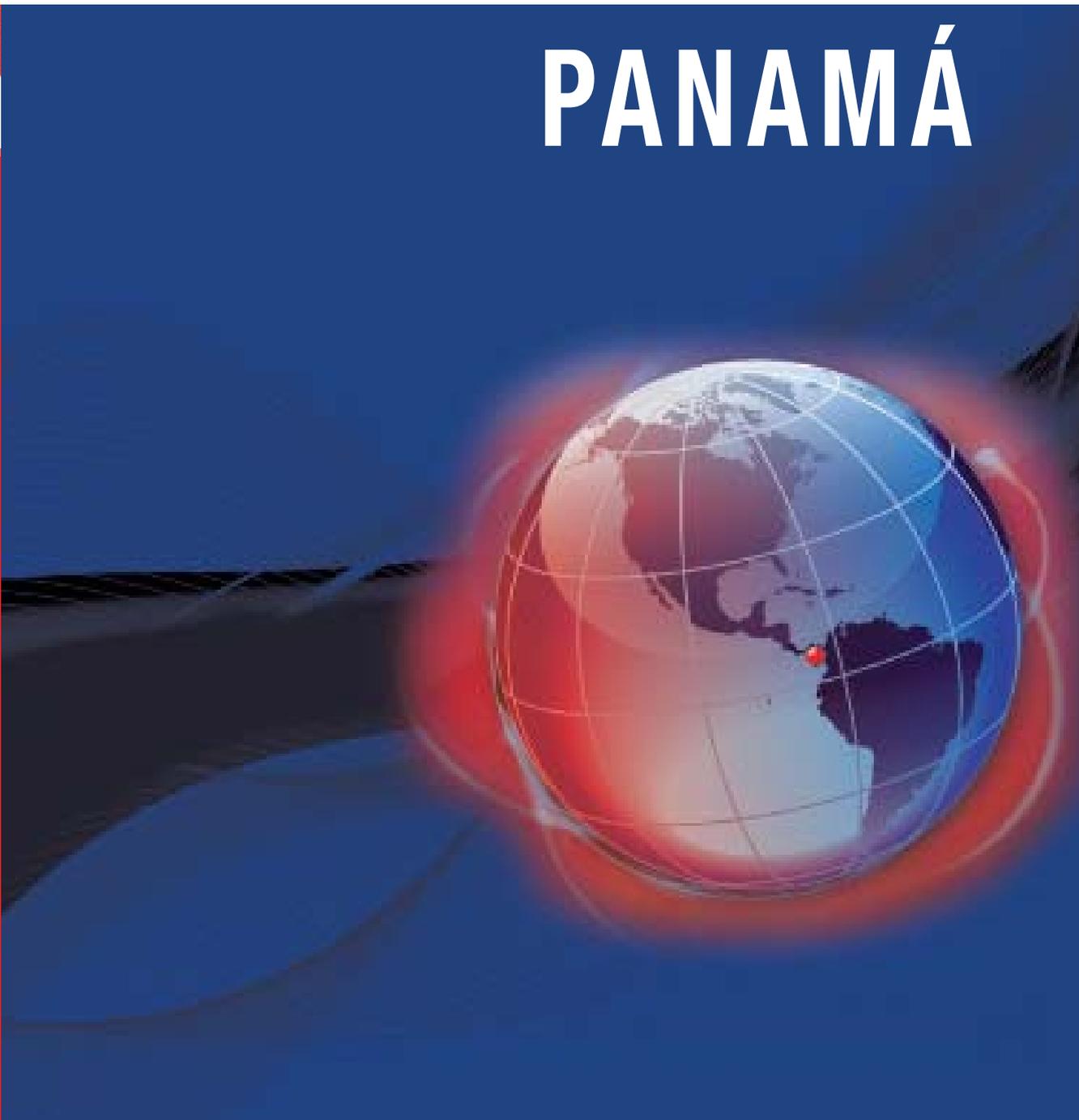
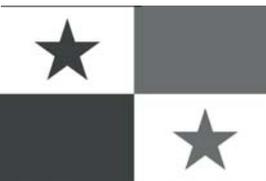


PANAMÁ

MARCO DE POLÍTICA COMERCIAL





PANAMÁ

MARCO DE POLÍTICA COMERCIAL



© 2017, Naciones Unidas

Esta obra es de acceso libre al cumplir los requisitos de la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos en cualquier mapa no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Se autorizan las fotocopias y reproducciones de extractos con los créditos correspondientes.

La presente publicación no fue objeto de revisión editorial.

Publicación de las Naciones Unidas preparada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/DITC/TNCD/2016/3

NOTA

La mención de dólares se refiere a dólares de los Estados Unidos de América.

Para más información sobre la Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial y sus actividades, por favor, póngase en contacto con:

Sra. Mina Mashayekhi

Jefa

Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial
División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y Productos Básicos

Tel: +41 22 917 56 40

Fax: +41 22 917 00 44

www.unctad.org/tradenegotiations

ABREVIATURAS

AAC	Autoridad de Aviación Civil
ACODECO	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Agenda 2030	Agenda de Desarrollo Sostenible 2030
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALD/CFT	Anti-Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento del Terrorismo
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
ANCON	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza
ANDELAIPP	Asociación Nacional de la Industria Pesquera de Panamá
APC	Acuerdo de Promoción Comercial
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ARAP	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
ATTT	Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CA	Contingentes Arancelarios
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CBI	Centro Bancario Internacional
CCT	Colon Container Terminal
CELMA	Centro Logístico Multimodal de las Américas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Certificado de Fomento Industrial
CGV	Cadenas Globales de Valor
CNC	Centro Nacional de Competitividad
COEL	Consejo Empresarial Logístico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNAPESCA	Fundación Nacional de Pesca
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional

GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IDL	Índice de Desempeño Logístico
IED	Inversión Extranjera Directa
IHH	Índice Herfindahl-Hirschman
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPACCOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PNCI	Programa Nacional de Competitividad Industrial
PNLog	Plan Nacional Logístico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROINVEX	Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
ROIN	Registro Oficial de la Industria Nacional
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIERAC	Sistema de Información para la Evaluación de los Recursos Acuáticos y la Calidad de las Aguas
SIP	Sindicato de Industriales de Panamá
STRI	Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIM	Terminal Internacional de Manzanillo
TISA	Acuerdo en Comercio de Servicios
TLC	Tratado de Libre Comercio
VICOMEX	Vice Ministerio de Comercio Exterior
ZEE	Zonas Económicas Especiales
ZLC	Zona Libre de Colón

RECONOCIMIENTOS

La revisión del Marco de Política Comercial de Panamá ha sido preparada a solicitud del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá por un equipo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) dirigido por Mina Mashayekhi, Jefa de la Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y Productos Básicos (DITC), UNCTAD. El equipo estuvo compuesto por Taisuke Ito y Bruno Antunes de la Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, DITC, UNCTAD y por Luisa Turolla y Leroy Sheffer, consultores.

H.E. Diana A. Salazar, Viceministra de Negociaciones Comerciales Internacionales, H.E. Manuel Grimaldo, Viceministro de Comercio Interior e Industrias, H.E. Néstor González, Viceministro de Comercio Exterior y Jorge Suárez, Director Nacional de Promoción de las Exportaciones, aportaron importante liderazgo y orientación. Un profundo agradecimiento se extiende a H.E. Alfredo Suescum, Embajador y Representante Permanente de la República de Panamá ante la Organización Mundial del Comercio y otras organizaciones internacionales en Ginebra relacionadas con el comercio, y a Krizia Matthews, Consejera Legal de la misma Misión Permanente, por su constante apoyo. Leyda Aparicio, Directora General de Promoción de las Exportaciones, fue el punto focal en el Ministerio de Comercio e Industrias y jugó un papel clave en la realización de actividades en Panamá.

Se agradecen las perspicaces observaciones recibidas de Leyda Aparicio, Ana Raquel Henríquez, Lirieth Aguilar y Sharizeyda Saavedra del Ministerio de Comercio e Industrias, de Jorge Mario Martínez-Piva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de Jaime Granados del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Del mismo modo, los participantes de los talleres organizados en Panamá, en el contexto de este Marco de Política Comercial - que figuran en un anexo presentado en esta revisión - también proporcionaron importantes aportes y comentarios.

Diseño de la cubierta y edición electrónica realizada por Laura Moresino-Borini.

CONTENIDO

Nota	iii
Abreviaturas	iv
Reconocimientos	vii
Resumen ejecutivo	xiv
I. Panorama económico	1
A. Estructura económica.....	2
B. Empleo.....	4
C. La pobreza y los servicios sociales.....	6
D. Competitividad.....	7
E. Inversión extranjera directa	9
F. Integración Internacional	10
II. Objetivos de desarrollo.....	13
A. Agricultura y pesquerías	1
B. Servicios logísticos	16
III. Estructura y patrones de comercio panameño	17
A. Descripción general: apertura y equilibrio externo	18
B. Zona Libre de Colón.....	20
C. Comercio nacional en mercancía.....	23
1. Exportaciones.....	23
2. Importaciones.....	27
D. Comercio de servicios	29
E. Clima e instrumentos de política comercial	31
1. Agenda de liberalización comercial	31
2. Medidas arancelarias y no arancelarias	32
IV. Agricultura.....	37
V. Pesquerías.....	43
VI. Industria y agroindustria.....	47
VII. Servicios logísticos	51
A. Activos logísticos.....	53
1. El Canal de Panamá	54
2. Aeropuertos.....	55
3. Puertos.....	56
4. Ferrocarril	57
5. Transporte de carga terrestre	58
6. Zona libre.....	58
7. Zonas Económicas Especiales.....	58
B. Marco institucional	59
1. Sector del transporte marítimo.....	59
2. Canal de Panamá	59
3. Transporte aéreo.....	59
4. Transporte de carga terrestre.....	60
C. Oportunidades y desafíos en el sector logístico.....	60
D. Acuerdos comerciales.....	63
E. Progreso.....	66

VIII. Hallazgos y recomendaciones	69
A. Agricultura	73
B. Pesquerías	75
C. Industria y Agroindustria	78
D. Servicios logísticos	79
Referencias	83
Notas al pie de página	85
Anexo: Participantes en los talleres organizados en Panamá en el contexto del marco de política comercial de Panamá de la UNCTAD	91

Listado de cuadros

Cuadro 1. Panamá: los cinco sectores económicos que más contribuyeron al producto interno bruto, 2011-2015	3
Cuadro 2. Panamá: composición de la población en edad de trabajar por los sectores seleccionados, 2013	5
Cuadro 3. Panamá: salario mensual promedio por sector, 2015	6
Cuadro 4. Panamá: inversión extranjera directa por actividad económica, 2012-2014	10
Cuadro 5: América Latina: grado de apertura económica, 2014	11
Cuadro 6. Panamá: red de acuerdos comerciales.....	12
Cuadro 7. Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos y metas seleccionados relacionados con el comercio	14
Cuadro 8. Principales destinos de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón, 2011-2014	22
Cuadro 9. Panamá: concentración de las exportaciones.....	23
Cuadro 10. Panamá: cinco principales productos de exportación a nivel de 6 dígitos del sistema armonizado, 2000/2005/2014	26
Cuadro 11. Panamá: principales destinos de las exportaciones nacionales, 2010-2014	27
Cuadro 12. Panamá: valor costo, seguro y flete de las importaciones principales por partida arancelaria, 2013-2014.....	28
Cuadro 13. Panamá: composición de las importaciones	28
Cuadro 14. Panamá: resumen de la balanza de servicios, 2012-2014.....	30
Cuadro 15. Panamá: tratados de libre comercio en vigor.....	31
Cuadro 16. Panamá: partidas arancelarias libres de impuestos por año, por socio comercial	34
Cuadro 17. Uso de criterios de calificación bajo el tratado de libre comercio entre Estados Unidos de América-Panamá	35
Cuadro 18. Panamá: rechazos por causa, 2003-2012	35
Cuadro 19. Panamá: principales cadenas de valor de logística.....	53
Cuadro 20. Canal de Panamá: tránsitos, peajes y carga, 2010-2014.....	55
Cuadro 21. Panamá: movimiento de carga en el sistema portuario nacional, 2010-2014.....	57
Cuadro 22. Panamá: servicios y actividades en torno a la agrupación de logística.....	61
Cuadro 23. Panamá: índice de Desempeño Logístico, 2007-2016	61
Cuadro 24. Medidas relativas a los servicios marítimos y logísticos en los acuerdos comerciales.....	64
Cuadro 25. Limitaciones legales para el sector de logística en los tratados de libre comercio	67

Listado de figuras

Figura 1. Economías seleccionadas: tasa de crecimiento del producto interno bruto real, 2005-2015	2
Figura 2. Panamá: evolución y tasa de crecimiento del producto interno bruto real, 2011-2015.....	3
Figura 3. Panamá: la evolución del producto interno bruto en sectores seleccionados, 2011-2015.....	4
Figura 4. Panamá: total de la tasa de desempleo, 2001-2015, y por sexo, 2010-2015	5
Figura 5. Economías seleccionadas: índice de competitividad global por pilar, 2015-2016.....	8
Figura 6. Panamá: indicadores de apertura comercial, 1997-2014.....	18
Figura 7. Panamá: saldo de la cuenta corriente como proporción del producto interno bruto, 1980-2014 ...	19
Figura 8. Panamá: saldo de la cuenta corriente, 2011-2014	19
Figura 9. Panamá: Zona Libre de Colón, junio 2002-junio 2015	21
Figura 10. Panamá: reexportaciones de la Zona Libre de Colón, 1T2013-2T2015	21
Figura 11. Panamá: valor franco a bordo de las exportaciones nacionales, 2011-2015	23
Figura 12. Panamá: índice Herfindahl-Hirschman en el comercio	24
Figura 13. Panamá: exportación de bienes, valor franco a bordo, 2003-2014.....	25
Figura 14. Panamá: peso total de las exportaciones, 2014	25
Figura 15. Panamá: perfil sectorial del comercio	26
Figura 16. Panamá: valor costo, seguro y flete de las importaciones nacionales, 2010-2015	28
Figura 17. Panamá: composición de las exportaciones netas, bienes y servicios, 2008-2011.....	29
Figura 18. Panamá: balanza comercial y comercio como proporción del producto interno bruto	30
Figura 19. Panamá: comercio preferencial frente al no preferencial, 1995-2013.....	32
Figura 20. Centroamérica y la República Dominicana: contribución de la agricultura al producto interno bruto real total, 1990-2000 y 2001-2003	38
Figura 21. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, agricultura y total, 2011-2015.....	39
Figura 22. Índice de precios de los alimentos, 2008-2015	39
Figura 23. Panamá: distribución por edad de los productores agrícolas.....	41
Figura 24. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, pesquerías y total, 2011-2015.....	44
Figura 25. Panamá: distribución del valor de las exportaciones por tipo de producto, 2011-2015	45
Figura 26. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, manufacturas y total, 2011-2015.....	48
Figura 27. Panamá: distribución del empleo en el subsector agroindustrial por tamaño de empresa, 2013.....	50
Figura 28. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, transporte, almacenamiento y comunicaciones y total, 2011-2015.....	52
Figura 29. Principales rutas del Canal de Panamá	54
Figura 30. Ferrocarril de Panamá	57
Figura 31. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el sector agrícola en Panamá	74
Figura 32. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el sector pesquero, en Panamá.....	77
Figura 33. Mapeo de las iniciativas para fortalecer sector industrial, incluyendo el subsector agro-industrial en Panamá	78
Figura 34. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el subsector del transporte y logística en Panamá.....	81

Listado de recuadros

Recuadro 1. Centro bancario internacional	7
Recuadro 2. Lógica y efecto económico de las normas de origen	33
Recuadro 3. Diagnóstico de la agricultura en la provincia de Chiriquí	41
Recuadro 4. Proyecto “Cadena de Frío”	42
Recuadro 5. Parque Industrial de Techno-Food	50

RESÚMEN EJECUTIVO

Panamá ha experimentado un alto crecimiento económico en la última década, entre los mayores del mundo. El ritmo ha comenzado a disminuir, pero en el mediano plazo se espera que el país siga teniendo la tasa de crecimiento más alta en la región. Los puntos fuertes de la economía panameña están vinculados con su posición geográfica privilegiada, que permite el Canal de Panamá y la agrupación logística interoceánica, su grado de apertura y la diversificación de sus actividades económicas. Panamá muestra un alto nivel de competitividad en los sectores que están más expuestos a los mercados internacionales. Aún así, la desigualdad sigue siendo relativamente alta en Panamá. Diferentes niveles de productividad impactan los niveles de remuneración, con el salario en el sector primario siendo menos de la mitad del salario en el sector industria y casi un tercio en comparación con el sector de la logística. De acuerdo con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, un desafío de desarrollo importante es reducir la brecha entre el crecimiento, la inclusión y la cohesión territorial, con una política pública orientada a influir de manera efectiva la doble dimensión del desarrollo nacional: la competitividad y la inclusión social. Los objetivos sectoriales se centran en actividades con el potencial de crear nuevos puestos de trabajo o de impactar fuertemente las condiciones socioeconómicas de la población.

En este contexto, y a petición del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, esta revisión del Marco de Política Comercial se centra en los sectores de la agricultura, la pesca, la agroindustria y la industria. El comercio internacional tiene el potencial de impactar positivamente sectores rezagados y las actividades económicas fuera del corredor interoceánico. Esto requiere un marco de políticas bien diseñado y coherente para maximizar los beneficios para el desarrollo de oportunidades comerciales y de inversión. En particular, se basa en la construcción de la capacidad de oferta y exportación. También por esta razón, la revisión del Marco de Política Comercial se centra en el sector de la logística, que es importante en sí mismo, así como un facilitador de las conexiones entre el valor añadido panameño y los mercados extranjeros.

La política comercial es altamente relevante para la competitividad del sector agrícola, ya que puede permitir acceso a insumos asequibles, fomentar la adopción de mejores estándares y generar escala que contribuya a la capacidad de oferta. Cuando no es factible encontrar conexiones directas entre los productos agrícolas y los mercados internacionales, es importante determinar si es posible vincular este tipo de productos a cadenas de valor regionales y globales al conectarlos a otras actividades en Panamá que están orientadas a la exportación. Los análisis sobre los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante pueden ayudar a identificar oportunidades para vincular las actividades agrícolas a las actividades orientadas a la exportación. Por lo tanto, la política comercial puede tener un efecto multiplicador, no sólo a través de la prestación de apoyo directo a las actividades agrícolas, sino también fortaleciendo actividades industriales y agroindustriales que utilizan insumos agrícolas. Medidas específicas en materia de oferta incluyen mejorar la logística, por ejemplo a través de un centro multimodal y servicios de cadena de frío, incorporando nuevas tecnologías, certificando los procesos sanitarios y de producción, desarrollando redes de productores agrícolas y reforzando las políticas públicas para la gestión sostenible de la tierra.

El desempeño de las pesquerías está íntimamente relacionado con los mercados extranjeros y por lo tanto la política comercial es muy importante para impulsar la demanda externa y reducir los costos de algunos insumos que necesita el sector, como la tecnología para la pesca industrial. Las negociaciones comerciales pueden jugar un papel relevante buscando un mayor número de líneas arancelarias preferenciales. Las normas de origen que reconocen el origen de Panamá en lo que se pesca en aguas internacionales por parte de los buques con bandera de Panamá son beneficiosas para el país. El sector requiere un Plan Maestro y un marco regulatorio que promueva la pesca sostenible y de mayor valor agregado. Se deben tener en cuenta las necesidades específicas de la pesca artesanal e incluir un Plan Nacional de Acuicultura para considerar el potencial de las opciones de acuicultura y de maricultura para diversificar e escalar el valor de los productos pesqueros. Opciones de políticas específicas incluyen inversión en infraestructura como muelles e instalaciones de almacenamiento con gestión de cadena de frío, mejor logística, formar a los pescadores y proporcionarles información de inteligencia de mercado en relación con la demanda del mercado, favorecer redes de productores y políticas públicas destinadas a mejorar los reportes sobre las actividades pesqueras.

El comercio internacional puede desempeñar un papel clave en la promoción del acceso a insumos más baratos y mejores para la industria y la agroindustria. Debe adoptarse un marco regulatorio que mejore la previsibilidad para los inversores, productores y consumidores, y que busque la facilitación de hacer negocios y menos burocracia. El objetivo de lograr una ventanilla única para los procesos industriales debe seguir siendo una prioridad. Asegurar la competitividad industrial también requiere una estrategia para la transformación estructural del sector mediante la diversificación de las actividades productivas y teniendo en cuenta tanto las perspectivas nacionales como las subnacionales. Las líneas de acción específicas incluyen el pleno uso de la red de acuerdos comerciales para tener acceso a los mercados y de la promoción del comercio y la inteligencia de mercado para penetrar en el mismo, la promoción de la asociatividad entre productores y las asociaciones público-privadas, la mejora de la infraestructura de transporte y servicios logísticos y el desarrollo de otras infraestructuras necesarias, tales como el suministro de energía, los servicios ambientales y, con respecto al caso particular de la agroindustria, los sistemas de riego y las cadenas de frío.

La red de acuerdos comerciales de Panamá es importante no sólo para ganar acceso a los mercados, sino también para promover procedimientos transparentes y no discriminatorios que promuevan la inversión, la transferencia de tecnología y la prestación de servicios que son necesarios para mejorar la capacidad de oferta de servicios de logística. La hoja de ruta de prioridades para el sector, recientemente acordada por el gobierno, puede proporcionar una perspectiva a largo plazo para desarrollar aún más los servicios de logística y, por lo tanto, su aplicación es fundamental. La agrupación de logística necesita ser reforzada con servicios de apoyo, lo que requiere la implementación del Plan Maestro para la Zona Interoceánica, el desarrollo de infraestructuras ferroviarias y de carreteras, modernización de las terminales portuarias y, en algunos casos, la evaluación del aumento de la red de puertos internacionales. Los servicios de transporte y logística tienen que cumplir con su función de conectar los productos procedentes de Panamá, incluyendo de los pequeños productores locales, con los mercados regionales e internacionales. En este sentido, es fundamental mejorar la efectividad de la infraestructura de transporte y logística que vincula a los productores en todo el país a la agrupación interoceánica orientada a la exportación y a los mercados extranjeros. Las opciones de políticas específicas incluyen establecer dónde son preferidas las carreteras o el transporte marítimo de corta distancia, identificar y abordar las limitaciones en las zonas francas y las zonas de carga con miras a la prestación competitiva de servicios de transporte y logística, desarrollar infraestructura de apoyo como servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), generar una mayor eficiencia administrativa en los procesos aduaneros, incluyendo mediante la automatización y armonización, y la formación de recursos humanos.

Un marco de política comercial para Panamá tiene que reflejar de manera útil los objetivos de desarrollo del país para establecer una política comercial sostenible, impulsada por el desarrollo y por el mercado, y capaz de catalizar el crecimiento económico y reducir la pobreza y la desigualdad. Esto requiere una estrategia coherente entre las diferentes dimensiones de la política comercial, por ejemplo, las negociaciones, inteligencia de mercado y promoción del comercio. El país se está expandiendo y la red de acuerdos comerciales se está volviendo más densa, lo cuál ha sido importante para ganar acceso a los mercados en algunas exportaciones tradicionales, pero no ha proporcionado una base sólida para la diversificación y escalamiento de valor de los bienes exportables. Oportunidades adicionales en diferentes mercados podrían ser consideradas. Las iniciativas de promoción comercial deben aspirar a la diversificación de los mercados de destino y un mayor enfoque en la calidad y las características innovadoras a través de una estrategia de marketing integral. La inteligencia de mercado también es fundamental para proporcionarle la orientación necesaria al sector privado sobre las oportunidades - actuales y potenciales - de los mercados extranjeros. Para alcanzar estos objetivos se requiere un mayor fortalecimiento de los recursos humanos y financieros, incluyendo un marco institucional reforzado y el establecimiento de oficinas de promoción comercial en lugares extranjeros estratégicos. La coordinación institucional, que requiere de orientación y apoyo al más alto nivel y de consultas entre múltiples actores interesados, se requiere para lograr la coherencia de las políticas y los resultados efectivos en la política comercial y sus vínculos con otros ámbitos políticos.

Además de la necesidad de reforzar todas las dimensiones de la política comercial, las tendencias en el comercio internacional apuntan a la creciente importancia de abordar las limitaciones detrás de la frontera. Con tarifas más bajas en general, la política comercial se centra cada vez más en factores no arancelarios, incluyendo

marcos de política y regulatorios. Estos son importantes, por ejemplo, para hacerle frente a los posibles efectos de la competencia desleal y, si bien la legislación está en vigor con respecto a este tema, una mayor atención y un papel más prominente de las autoridades competentes es aconsejable. Además, cumplir con las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio requieren que las instituciones panameñas tengan capacidades fortalecidas con el fin de promover la adopción de mejores prácticas y la mejora de los reglamentos técnicos en línea con las normas exigidas por los mercados de destino. Las regulaciones regionales pueden ser vistas como un trampolín para tener la capacidad de cumplir con los requisitos internacionales. También es importante buscar obtener las certificaciones basadas en estándares internacionales para que la capacidad de cumplir sea reconocida de forma más amplia.

La política comercial debe conectarse con la política industrial para avanzar hacia un modelo de desarrollo basado en la innovación y la competitividad del mercado. La política comercial debe contribuir no sólo a los ingresos relacionados con las exportaciones y a la reducción de los costos comerciales, sino también debe permitir la afluencia de insumos, tecnología y conocimiento para mejorar los procesos productivos, y para acceder a una oferta más diversificada de productos con mayor valor agregado, para expandir los potenciales beneficios del comercio internacional a todo el país. Esto requiere la capitalización de las áreas en las que el país revela las ventajas comparativas como fuentes de ingresos y encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía. También es necesario desafiar las ventajas comparativas existentes y proporcionar políticas de apoyo a futuro a los sectores y cadenas de valor que potencialmente pueden contribuir más a los objetivos de desarrollo, favoreciendo la inclusión, la diversificación o el escalamiento del valor agregado.

Esto significa mejorar los factores de competitividad como la infraestructura física, la facilitación del comercio, las condiciones logísticas y la dotación de capital humano. También incluye la necesidad de políticas de tecnología, innovación y educación en el centro de una agenda doméstica bien diseñada y coherente para mejorar la productividad y la competitividad y como eje de una estrategia productiva y de exportación a largo plazo. Estas políticas se benefician de las redes productivas y agrupaciones para permitir economías de escala y la congregación de recursos. Esta agenda debe tener un enfoque coordinado con las dimensiones nacionales y subnacionales para mejorar la inclusión. El nivel subnacional descentralizado traduce la orientación estratégica a nivel nacional en proyectos operacionales más cercanos a las realidades y los productores locales. Por último, un marco de política bien diseñado y eficaz debe estar basado en evidencias. Se necesitan datos desglosados, oportunos y confiables de alta calidad para identificar adecuadamente las barreras y oportunidades comerciales.

Esta revisión inicia identificando las principales tendencias económicas que proporcionan el contexto necesario para los análisis posteriores y estableciendo los vínculos generales entre los objetivos de comercio y desarrollo internacionales. Luego detalla la estructura y los patrones de comercio internacional de Panamá, detallando las características específicas de las tendencias de exportación y re-exportación y de comercio de mercancías y servicios. Esto es seguido por revisiones sectoriales de los sectores de agricultura, pesquerías, industria y agroindustria y servicios logísticos. Se concluye con la consolidación de los resultados y recomendaciones para cada sector y para la política comercial en general.

PANORAMA ECONÓMICO



A. ESTRUCTURA ECONÓMICA

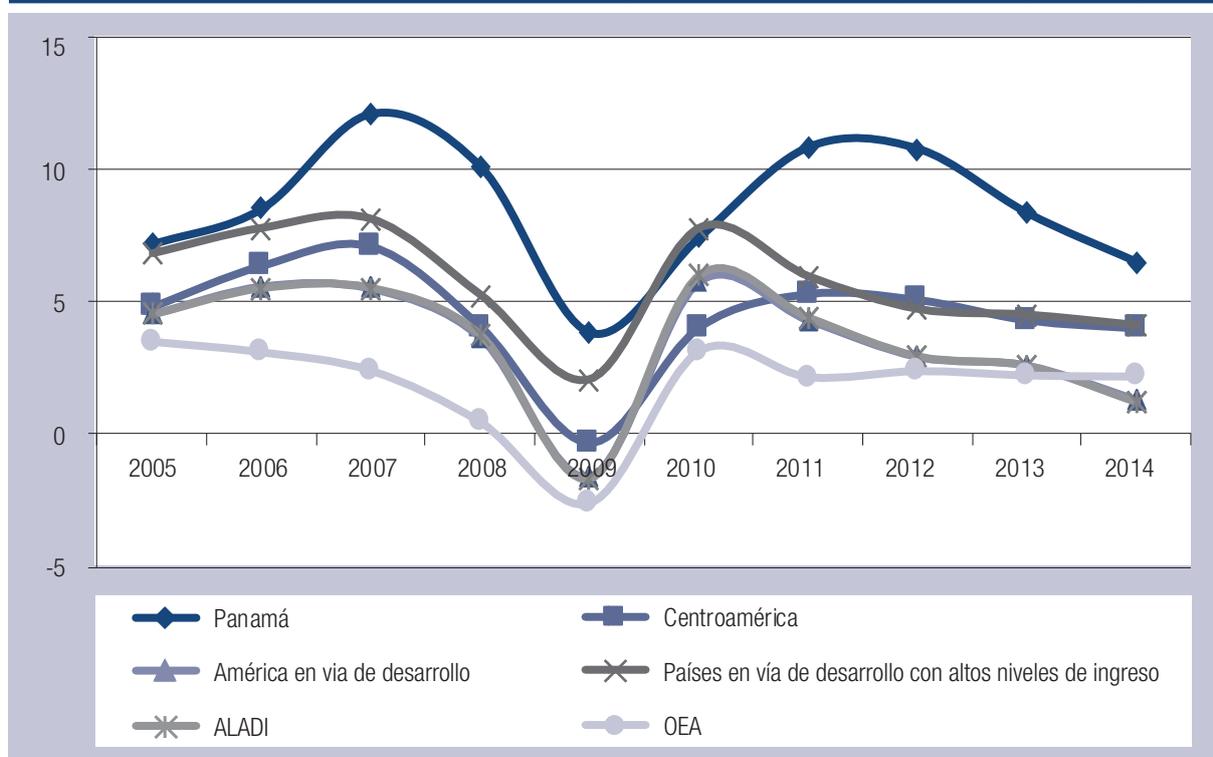
La República de Panamá ocupa un área de 75.517 km² con una población total de 3.926 millones en 2014, y un nivel de ingresos clasificados como medio-alto.¹ La población panameña se distribuye de manera desigual en el territorio, y está altamente concentrada en la Ciudad de Panamá y sus alrededores. 50 por ciento de la población vive en la provincia de Panamá.

El país ha experimentado un alto crecimiento económico en la última década, con una tasa promedio de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real por encima del 8 por ciento entre 2006 y 2012. Su crecimiento ha sido uno de los mayores del mundo, y más del doble del promedio de la región entre 2001 y 2013² (véase la figura 1). Este crecimiento se refleja en todas las actividades económicas y en el aumento de los préstamos bancarios, que ha impactado el consumo privado. Esto se manifiesta en particular en las actividades económicas relacionadas con el sector externo, como el Canal de Panamá, Zona Libre de Colón (ZLC), los puertos, el transporte aéreo y el turismo. El período entre 2009 y 2014 se caracterizó

por la implementación de grandes proyectos de infraestructura, como la ampliación del Canal de Panamá; una de las líneas de metro; tres aeropuertos internacionales en las provincias de Chiriquí, Coclé y Colón; proyectos inmobiliarios; la expansión de la capacidad de los puertos; la mejora de la red vial en la ciudad de Panamá; la extensión de los caminos de acceso a los pueblos en el campo; y la finalización de la última fase de la autopista Panamá-Colón.

Después de registrar tasas de dos dígitos en 2011, con un crecimiento apoyado por el alto gasto público y privado incluyendo macro proyectos, el ritmo ha comenzado a disminuir llegando a 6,1 por ciento en 2014 y 5,8 por ciento en 2015 (véase la figura 2).³ La reducida tasa de crecimiento del PIB real en 2014 se debe a la finalización de algunos proyectos de macro-infraestructura, menor dinamismo de la demanda externa y el desempeño del sector público en un año electoral. En 2015, Panamá tuvo la tasa de crecimiento del PIB más bajo de los últimos cinco años debido a la caída en las transacciones en la ZLC y al fin de algunos contratos de infraestructura grandes.⁴

Figura 1. Economías seleccionadas: tasa de crecimiento del producto interno bruto real, 2005-2015 (Porcentaje)



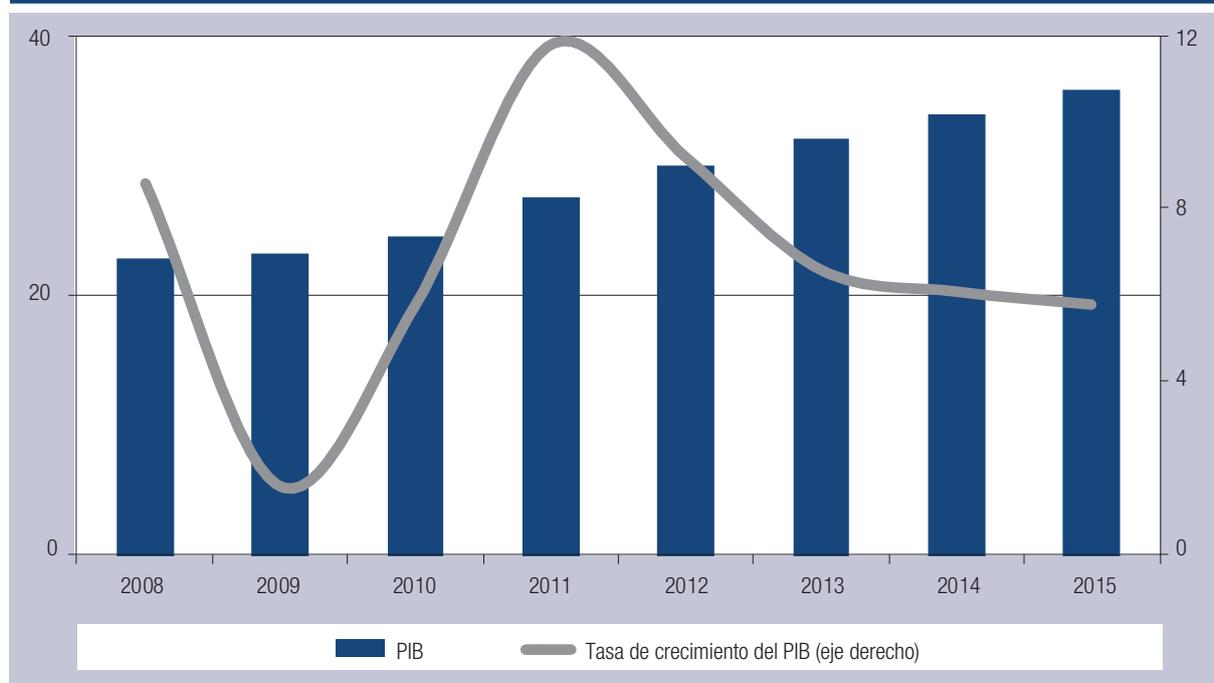
Fuente: UNCTADstat.

Nota: ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración, OEA = Organización de los Estados Americanos.

Se prevé que el crecimiento se mantendrá alrededor del 6 por ciento en 2016 y en el mediano plazo.⁵ Se prevé que la tasa de inflación se mantendrá baja, teniendo en cuenta su valor histórico de largo plazo de alrededor del 2 por ciento. En el mediano plazo, se espera que el país siga teniendo la tasa de crecimiento más alta en la región. Estará apoyado por la apertura del canal ampliado así como una alta inversión pública y privada. Durante el periodo entre 2012-2015, la inversión interna bruta como porcentaje del PIB aumentó del 34 al 41 por ciento y se espera que alcance 39,8 por ciento y 39,0 por ciento en 2016 y 2017.⁶

Los cinco sectores que más contribuyen al PIB representaron el 63 por ciento del total del PIB en 2015 (véase el cuadro 1). Las industrias de transporte, almacenamiento, comunicaciones y comercio han mantenido contribuciones porcentuales de dos dígitos entre 2011 y 2015 y juntos generaron el 32 por ciento del PIB en 2015, lo que reafirma la orientación de la economía hacia el sector terciario. El primer sector en orden de importancia es el sector de comercio al por mayor y al por menor, aportando cerca del 18 por ciento del PIB en 2015. Es seguido por el sector de la construcción que ha contribuido cada vez más al PIB en los últimos cinco años, representando un 14,8 por ciento en 2015. La contribución al PIB de los sectores

Figura 2. Panamá: evolución y tasa de crecimiento del producto interno bruto real, 2011-2015 (Miles de millones de dólares y porcentaje)



Fuente: Informe del Contralor General de la República de Panamá, 2015.

Cuadro 1. Panamá: los cinco sectores económicos que más contribuyeron al producto interno bruto, 2011-2015 (Porcentaje)

	2011	2012	2013	2014	2015
Comercio al por mayor y al por menor	19,6	19,8	18,6	17,8	17,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	16,0	15,3	14,5	14,5	14,3
Construcción	9,3	11,1	13,6	14,6	14,8
Actividades inmobiliarias, de alquiler y actividades de negocios	8,2	8,1	8,2	8,5	8,7
Intermediación financiera	7,5	7,5	7,6	7,4	7,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Contralor General.

transporte, almacenamiento y comunicaciones ha disminuido ligeramente, pero aún así representaron un significativo 14,3 por ciento en 2015. Los sectores de inmobiliaria, alquiler y la intermediación financiera generaron más de 8 por ciento y 7 por ciento, respectivamente, de 2011 a 2015.

De estos sectores, la construcción es el que tuvo el crecimiento más pronunciado durante este período, apoyado también por el aumento en la inversión residencial. Fue seguido por la intermediación financiera y luego por el comercio mayorista y minorista y el transporte, almacenamiento y comunicación, que también han crecido. El comercio al por mayor y al por menor se benefició por el aumento en la demanda agregada interna apoyada por transferencias y estabilidad en el nivel de precios. Otros sectores, como la manufactura y la agricultura, no sólo contribuyen poco al PIB, sino que se han mantenido estancados y son incluso ligeramente decrecientes. Por ejemplo, la participación de las manufacturas en

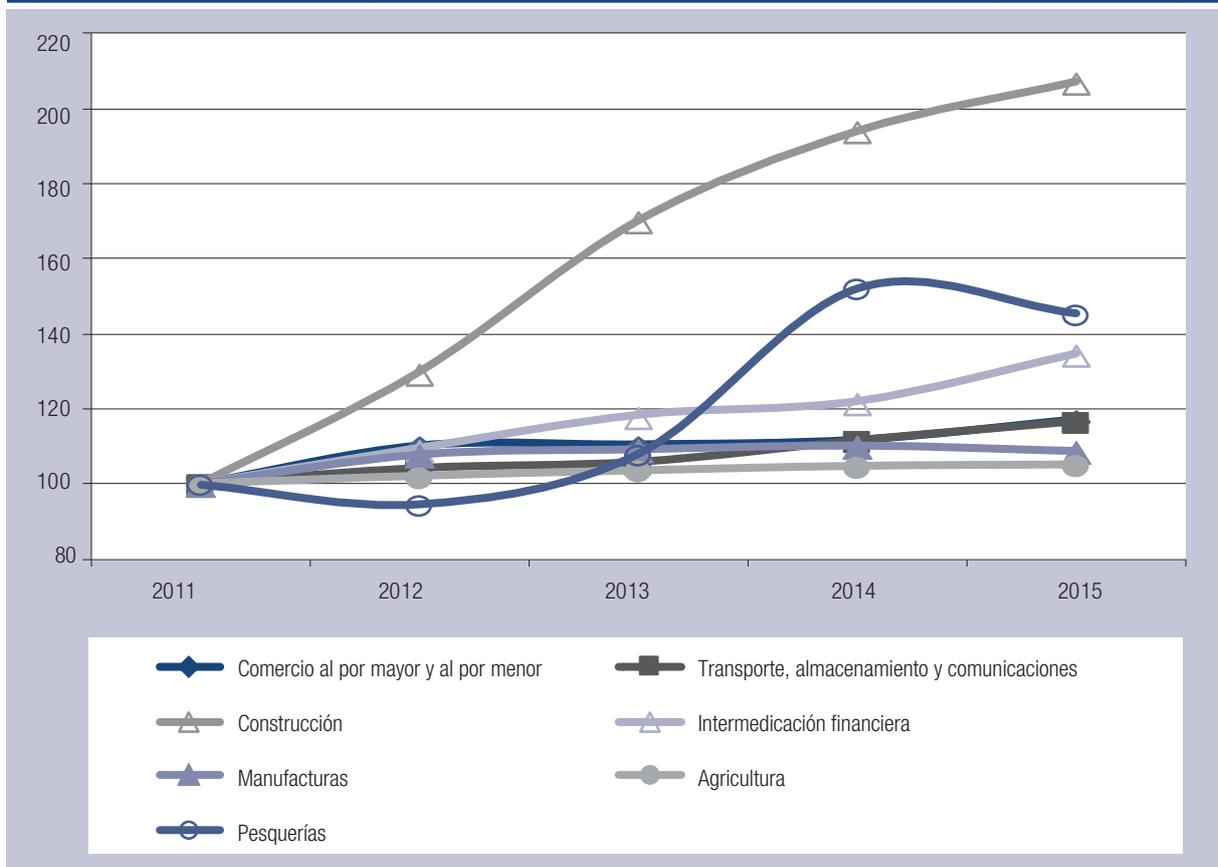
el PIB se redujo del 6,5 al 5,4 por ciento entre 2011 y 2015 y la participación de la agricultura en el PIB se redujo del 2,8 al 2,2 por ciento en el mismo período. Las pesquerías representaron cerca del 0,6 por ciento del PIB durante todo el período y han evolucionado con volatilidad (véase la figura 3).

B. EMPLEO

De acuerdo con la Encuesta de Trabajo llevada a cabo en agosto de 2013, la población ocupada en parte refleja la composición sectorial del PIB (véase el cuadro 2). La excepción sería el sector agrícola, que absorbió al 12,55 por ciento de la población ocupada en 2013 - por encima de la contribución del 2,5 por ciento al PIB en el mismo año - y con ello confirma los bajos niveles de productividad.

El crecimiento económico se ha traducido en la mejora de los indicadores sociales. La tasa de desempleo ha ido disminuyendo poco a poco, sobre todo en la

Figura 3. Panamá: la evolución del producto interno bruto en sectores seleccionados, 2011-2015 (Índice 2011 = 100)



Fuente: UNCTAD, basado en el INEC.

última década cuando alcanzó el 4 y el 5 por ciento, un nivel considerado como desempleo friccional (véase la figura 4). Muchas compañías incluso tuvieron que contratar mano de obra extranjera debido a la falta de mano de obra especializada disponible en el mercado.⁷ El ligero aumento en la tasa de desempleo observada en 2014 y 2015 se puede asociar con una tasa de crecimiento del PIB más bajo en comparación con los años anteriores. El desempleo se mantiene persistentemente más alto entre las mujeres, lo cual

advierte sobre la necesidad de contar con políticas activas en igualdad de género.

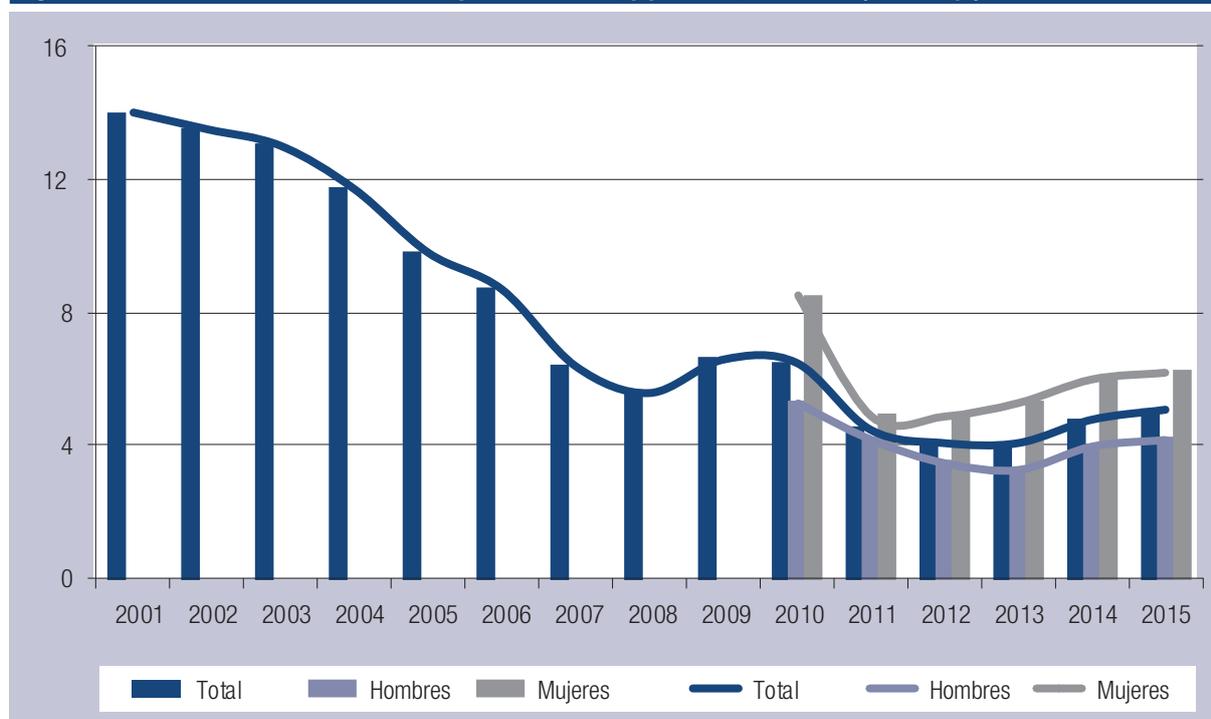
Sin embargo, los datos nacionales de empleo no representan la realidad de una gran parte de la población activa que no cuenta con las condiciones necesarias para entrar de manera formal en el mercado de trabajo. Asimismo, no refleja la realidad de los que deciden no entrar en el mercado laboral, optando en cambio por el autoempleo en empresas informales

Cuadro 2. Panamá: composición de la población en edad de trabajar por los sectores seleccionados, 2013

	Número	Porcentaje
Total	1 572 290	100,00
Agricultura	197 275	12,55
Comercio al por mayor y al por menor	298 421	13,98
Construcción	186 122	18,98
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	120 464	11,84
Manufacturas	117 341	7,66
Administración pública	105 773	7,46
Hoteles y restaurantes	85 323	5,43
Subtotal		63,92

Fuente: INEC y Contralor General.

Figura 4. Panamá: total de la tasa de desempleo, 2001-2015, y por sexo, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: INEC.

debido a la percepción de que la formalización de las actividades económicas implica costos altos. En 2010, alrededor de 200.000 pequeñas y medianas empresas (PYMES) no formales le dieron empleo a cerca de 430.000 trabajadores permanentes, un promedio de 2,15 trabajadores por cada PYME.⁸ Casi el 40 por ciento de la población ocupada en sectores distintos de la agricultura tenía algún tipo de empleo informal en agosto de 2014, una ligera tendencia al alza en comparación con el año anterior.

La desigualdad sigue siendo relativamente alta en Panamá, con un coeficiente de Gini de 0,517 en 2013.⁹ El país sufre de una mala distribución de los ingresos, figurando entre los 20 países con la peor distribución de ingreso en el mundo.¹⁰ Diferentes niveles de productividad en las actividades económicas impactan la remuneración recibida por los trabajadores. El salario mensual promedio en el sector primario asciende a menos de la mitad de un salario en el sector industrial y casi un tercio en comparación con el sector logístico (véase el cuadro 3).¹¹

C. LA POBREZA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

El crecimiento económico en las últimas dos décadas ha contribuido a la disminución de la tasa general de pobreza, como proporción de la población, de 42,1 por ciento en 1991 a 26,5 por ciento en 2012. La pobreza extrema también disminuyó en esas mismas dos décadas de 26,0 a 11,1 por ciento.¹² Aún así, a pesar de los importantes resultados en términos de crecimiento económico, limitaciones en la productividad han impedido cerrar la brecha de ingresos per cápita para llegar al nivel de países más desarrollados.¹³

Persisten desafíos en la provisión pública de servicios sociales. Las niñas y niños panameños de

comunidades indígenas tienen significativamente menos acceso a servicios básicos de educación, electricidad y saneamiento que otros niños y niñas en zonas rurales o urbanas.¹⁴ De igual manera, siguen existiendo bolsones de pobreza urbana y algunos poblados muy cercanos a la urbe metropolitana todavía sufren de acceso muy limitado a agua potable. Abordar estos retos será clave para que Panamá se acerque más a países avanzados en términos de prosperidad compartida. El desarrollo de un sistema de protección social más efectivo para los pobres también será crucial para acelerar la reducción de la pobreza en el país.

Para hacer frente a estos retos, Panamá ha puesto en marcha varios programas para reducir la pobreza y aumentar el acceso a los servicios sociales. Esto incluye un programa de transferencias condicionadas de efectivo que asigna recursos a las madres más pobres para que sus hijos puedan ir a la escuela y recibir servicios básicos de nutrición y salud. También incluye un programa de protección social para los ancianos no cubiertos por planes de pensiones y un programa de becas universal para los estudiantes. Sin embargo, la presión sobre las finanzas públicas, que generan los subsidios estatales, es elevada. El gobierno gastó US\$1.352 miles de millones en subvenciones en el 2013.¹⁵ Este monto es superior al aporte del Canal de Panamá al Tesoro Nacional, el cual alcanzó los US\$1.030 millones en el 2014. Las finanzas públicas también están bajo presión debido a la inversión pública masiva en infraestructura que ha subido la deuda pública. Entre 2013 y 2015 la proporción entre la deuda del sector público no financiero y el PIB aumentó en cuatro puntos porcentuales, del 35 al 39 por ciento.¹⁶

Con el tiempo, el crecimiento sostenido hará que sea factible reducir gradualmente la cantidad de subsidios estatales. El proyecto de expansión del Canal de Panamá, que entró en funcionamiento el 26 de junio de 2016, así como una serie de mega-proyectos, ha inyectado vitalidad a la economía y tienen el potencial para ayudarla a crecer de manera constante. El aumento previsto de los ingresos del canal puede aumentar las contribuciones al Tesoro Nacional y por lo tanto puede generar un efecto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad.¹⁷ El Plan de Gobierno¹⁸ actual tiene como prioridad la equidad social y contempla como sectores clave de la economía panameña la logística y el transporte, la agricultura, el turismo y el sector

Cuadro 3. Panamá: salario mensual promedio por sector, 2015 (Dólares)

Sector	Salario mensual promedio
Agricultura, ganadería y pesquerías	262,6
Industria	562,7
Comercio	560,9
Transporte y almacenamiento	770,4

Fuente: INEC y Contralor General.

minero. El plan indicativo de inversiones 2015-2019 contempla un gasto de más de US\$19 mil millones con una amplia agenda social además de inversiones en infraestructura de transporte, plan de transporte masivo con dos nuevas líneas de metro, transmisión eléctrica y sanidad básica.

D. COMPETITIVIDAD

Las fortalezas de la economía panameña están asociadas con su posición geográfica privilegiada, su grado de apertura y la diversificación de sus diferentes actividades económicas. No hay actividad económica, ni siquiera el Canal de Panamá y su centro logístico, que represente más del 20 por ciento del PIB. Esto le da al país más resistencia para hacer frente a situaciones de crisis o ciclos bajos, como los que están sucediendo en muchos países hoy en día. Esta es una de las razones por las que Panamá todavía pudo crecer alrededor del 6 por ciento en 2015 y por lo que se prevé una tasa de crecimiento

similar para el 2016, en medio de una situación en la que varios países de la región están en recesión, con un crecimiento negativo promedio del 0,3 por ciento para América Latina en el 2015.¹⁹

Panamá muestra un alto nivel de competitividad en los sectores más expuestos a los mercados internacionales, como la ZLC, el Centro Bancario (véase el recuadro 1), el Canal de Panamá y los servicios portuarios. Esto ha posicionado al país como un centro financiero y de transporte para la región. Por el contrario, sectores como la agricultura y la industria se están quedando atrás. El turismo ha mostrado un gran potencial para impulsar la generación de divisas y de empleo en el país. El sector minero está emergiendo en la economía con gran potencial y constituye uno de los cinco pilares en el plan quinquenal del Gobierno Nacional para potenciar la economía de Panamá.²⁰

El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial (FEM) muestra que el país ha progresado. Incrementó sistemáticamente su puntuación entre el

Recuadro 1. Centro bancario internacional

Panamá es una economía dolarizada²¹ con integración financiera completa con el mercado internacional y libre flujo de capitales. El Centro Bancario Internacional (CBI) de Panamá surgió en base a una Ley de Bancos de 1970 permitiendo que el sistema financiero se integrara con los mercados financieros internacionales a través de la participación de un gran número de bancos internacionales. El centro bancario de Panamá desempeña un papel fundamental en el equilibrio del sistema monetario y de la balanza de pagos y cuenta actualmente con 91 bancos entre locales e internacionales.²² Esto incluye a los bancos de licencia general que, según la Asociación de Bancos de Panamá, son conocidos como el Sistema Bancario Nacional, incluyendo el Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros y la multinacional del Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex). Reconocido como el más importante centro bancario internacional de la región, el CBI - junto con muchas otras iniciativas de hardware y software²³ - contribuyen fuertemente a la percepción de que Panamá es un verdadero centro de servicios internacionales.

El sistema opera en ausencia de un banco central y ha demostrado poseer hasta ahora una gran estabilidad económica, baja inflación y la capacidad de ajustarse a choques externos sin crear desequilibrios macroeconómicos significativos. En 1998, una nueva ley de bancos creó la Superintendencia de Bancos, el organismo regulador del sistema, con plena autonomía e independencia y amplias facultades para ejercer una estricta supervisión, incluyendo la supervisión consolidada de los bancos extranjeros. La Superintendencia de Bancos ha desarrollado un amplio marco regulatorio que asegura normas confiables y acordes con los más altos estándares internacionales, que garantizan una adecuada supervisión de los principales riesgos bancarios. Desde finales del 2002, la Superintendencia de Bancos presenta toda la estadística financiera de activos y pasivos internacionales al Banco de Pagos Internacional (BPI) en Basilea, lo que ayuda a incrementar la transparencia de sus operaciones. Además, ha incorporado normas relacionadas con la adecuación del capital sobre la base de los activos ponderados por riesgo de acuerdo con las directrices de Basilea.

En febrero de 2016, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) eliminó a Panamá de su "lista gris" de países con deficiencias regulatorias en Anti-Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALD / CFT). Tras la cuestión de los "papeles de Panamá", el gobierno creó un panel de expertos independientes para evaluar las prácticas en su centro financiero y proponer medidas para aumentar la transparencia. El gobierno también se ha comprometido con el intercambio automático de información en materia tributaria para el año 2018, con el aumento de los esfuerzos para que sus reglamentos de transparencia financiera cumplan con las normas de información comunes establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).²⁴

informe de 2006-2007, en el que se situó en 4,1 en una escala de 1 a 7, y el informe de 2013-2014, donde alcanzó 4,5. En 2014-2015 y 2015-2016, Panamá obtuvo una puntuación de 4,4, con un ligero descenso del valor obtenido en 2013-2014 y en línea con la disminución de la producción antes mencionada. En 2015-2016, Panamá ocupó la posición 50 entre 140 países. De acuerdo con el FEM, las principales debilidades competitivas que Panamá presenta son la falta de confianza en el Estado y sus instituciones, en particular en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y el crimen (rango 115), y la independencia del sistema judicial (118). Otros retos importantes son la calidad de la educación primaria y secundaria, las rigideces laborales, la innovación y la capacidad tecnológica local, el pago de impuestos - tanto en tiempo y costo - y la facilidad de cumplimiento de los contratos.

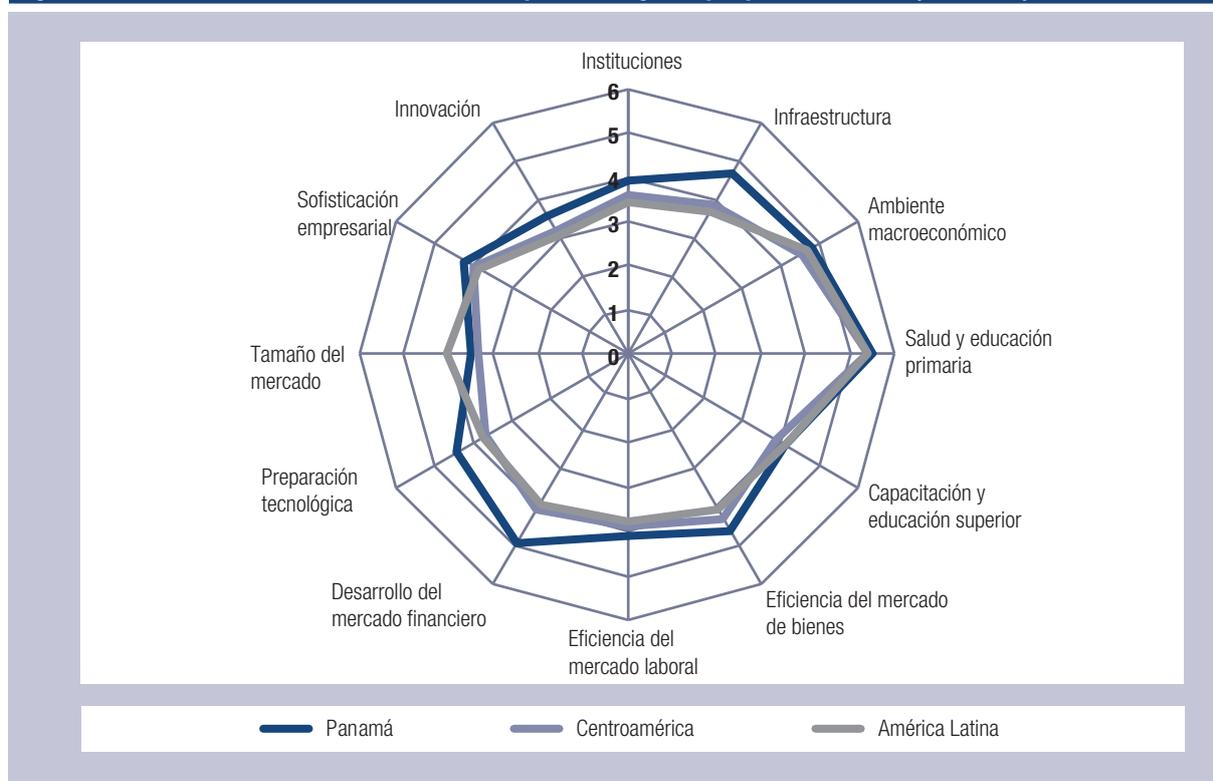
En el informe 2015-2016, Panamá está a la cabeza de los países de América Latina, sólo superado por Chile. Sin embargo, había disminuido algunas posiciones en el ranking mundial. El FEM reveló que esta caída se debió a “un ligero deterioro en el funcionamiento de las instituciones, sobre todo en la lucha contra

la corrupción”. La falta de personal calificado es percibida como otro de los factores problemáticos para hacer negocios en el país, y representa un grave obstáculo que debe ser superado para que el país pueda evolucionar hacia actividades más intensivas en conocimiento.

Al comparar las puntuaciones de Panamá con el promedio de América Central y América Latina, se destaca que Panamá está bien posicionado en lo que se refiere a la infraestructura y al desarrollo del mercado financiero. El informe señala que Panamá sigue siendo líder en infraestructura de puertos y aeropuertos, situando al país entre los 10 primeros en el mundo. Esto se debe al centro logístico que se ha reforzado con la ampliación del Canal de Panamá y la ampliación del aeropuerto internacional de Tocumen. En general, Panamá supera en cada pilar a la media de América Central. También supera a la media de América Latina en cada pilar, excepto en el tamaño del mercado (véase la figura 5), lo que confirma la necesidad de crear una estrategia de desarrollo de apertura.

En 2016, el indicador general del Banco Mundial “Doing Business”, clasifica a Panamá en la posición

Figura 5. Economías seleccionadas: índice de competitividad global por pilar, 2015-2016 (Índice 1-7)



Fuente: UNCTAD, basado en el FEM.

69 de 189 economías, tres posiciones menos con respecto al año anterior. Dentro de América Latina, esto coloca a Panamá después de Chile, Colombia y Costa Rica.²⁵ Panamá se destaca por su facilidad para la obtención de crédito (rango 19); facilidad para iniciar un negocio (44); acceso a la electricidad (32); y en la facilidad de llevar a cabo actividades de comercio exterior (54). Las áreas más problemáticas son: la dificultad para pagar impuestos (166), la dificultad para hacer cumplir los contratos (144) y la dificultad para resolver casos de insolvencia (132).

E. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En 2010, Panamá obtuvo una clasificación de “grado de inversión” por las principales agencias de calificación en el mundo,²⁶ lo que refleja un trabajo institucional y regulatorio sostenido. De acuerdo con el informe de competitividad global 2015-2016, Panamá ocupa el puesto 9 de 140 países en términos de baja restricción regulatoria para la inversión extranjera directa (IED). Además, se ha mejorado su ranking en cuanto al número de procedimientos para iniciar un negocio - 38 en 2015 a 2016 - y su rango en relación con el número de días para iniciar un negocio - 28 en 2015-2016.²⁷ Estas calificaciones muestran una mayor confianza en el país y contribuyen a ampliar aún más la inversión extranjera. De hecho, Panamá es uno de los principales receptores de IED y el país que ha atraído más inversión extranjera por PIB en la región. Panamá también tiene la más elevada IED per cápita en América Latina.

La IED en Panamá ha crecido en los últimos años, pasando de US\$3,2 mil millones en 2012 a US\$4,3 mil millones en el 2014. En 2014, sus principales receptores fueron comercio mayorista y minorista, servicios financieros y de seguros, servicios de minería y transporte, incluyendo la industria marítima. La IED entre 2012 y 2014 aumentó principalmente en los servicios de información y comunicación; suministro de electricidad, gas y agua; servicios financieros y de seguros; comercio al por mayor y al por menor; y servicios de apoyo (véase el cuadro 4). Esta inversión vino principalmente de países de América del Norte (26,5 por ciento), en particular de los Estados Unidos de América; América del Sur (25,4 por ciento), en particular de Colombia; Europa (19,1 por ciento), y Asia (11,1 por ciento), principalmente la República de Corea.²⁸

La IED aumentó más 17 por ciento en 2015, alcanzando US\$5,0 mil millones y, según los datos del primer trimestre de 2016, esta tendencia creciente persiste. Estas inversiones y la confianza de los inversionistas son impulsadas por múltiples factores. Esto incluye, entre otras, estabilidad política; política fiscal responsable; la paridad con el dólar estadounidense; buenas calificaciones de riesgo; buenas condiciones de vida, libres de grandes catástrofes naturales; recursos naturales; mano de obra cualificada y seguridad social.

El crecimiento económico sostenido, una economía diversificada y el rendimiento del comercio de servicios han contribuido a las inversiones que buscan los mercados nacionales y también extranjeros. El CBI y la exportación de servicios financieros son relevantes aquí. Lo más importante es que Panamá ha sido capaz de consolidar su posición como un importante exportador de servicios portuarios, de transporte, almacenamiento, distribución y tránsito por el Canal de Panamá y esto ha impactado positivamente en los niveles de inversión. Esto está relacionado con la ubicación geográfica de Panamá y a grandes proyectos de inversión pública y privada que han sido y están siendo desarrollados, incluyendo la expansión del Canal de Panamá, con el objetivo de desarrollar instalaciones de logística y convertir al país en un centro logístico regional. El país tiene el mayor y más eficiente centro marítimo con siete puertos privados y dos puertos oceánicos, y un centro internacional de transporte aéreo que sirve más de treinta destinos en el continente americano.

El marco regulatorio en Panamá también ha facilitado los flujos de entrada de inversión. Incluye leyes favorables para el establecimiento de beneficios de operaciones multinacionales, beneficios fiscales y de inmigración, y una legislación con el objetivo de proteger los intereses de los nacionales y extranjeros. Por ejemplo, a los inversores extranjeros se les garantiza la libre repatriación de capital, dividendos, intereses y ganancias derivadas de sus inversiones. Cualquier inversión por US\$2 millones o más puede beneficiarse de la Ley de Estabilidad Jurídica de las Inversiones. Los inversionistas no requieren ninguna autorización previa para invertir a menos que se beneficien de un sistema de incentivos o deseen realizar actividades que requieran una concesión, licencia, permiso u otro tipo de autorización.

Cuadro 4. Panamá: inversión extranjera directa por actividad económica, 2012-2014 (Miles de dólares)

Actividad económica	Inversión extranjera directa		
	2012	2013 (P)	2014 (P)
Total	3 210 533	3 943 232	4 309 466
a. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	14 274	43 611	47 661
b. Explotación de minas y canteras	1 149 420	432 633	472 814
c. Industrias manufactureras	520 404	326 474	356 796
d. Suministro de energía eléctrica, gas y agua	-122 648	258 306	282 297
e. Construcción	117 198	103 435	113 042
f. Comercio al por mayor y al por menor	954 586	1 105 891	1 208 602
g. Transporte, almacenamiento y correo electrónico	463 498	430 228	470 186
h. Hoteles y restaurantes	623	1 961	2 143
i. Información y comunicaciones	-333 039	294 515	321 869
j. Actividades financieras y de seguros	408 939	643 242	702 984
k. Actividades inmobiliarias	28 514	11 961	13 072
l. Actividades profesionales, científicas y técnicas	27 061	31 017	33 898
m. Actividades administrativas y servicios de apoyo	-51 000	193 511	211 484
n. Educación	11 338	7 021	7 673
o. Servicios de salud humana y servicios sociales	-359	4 622	5 051
p. Artes, entretenimiento y creatividad	23 150	52 934	57 850
q. Otros servicios	-1 426	1 870	2 044

Fuente: INEC, 2014.

Nota: Diferencia entre parciales y totales se debe al redondeo. (P) Cifras preliminares.

F. INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Las economías abiertas se caracterizan por la ausencia de barreras a la libre circulación de los factores de producción tales como bienes y servicios, capital y mano de obra. Los países económicamente más pequeños tienden a tener un mayor grado de apertura. Panamá tiene un modelo de inserción económica abierto en muchos aspectos, sobre todo en cuestiones comerciales. Como un pequeño país que proporciona servicios de logística y servicios comerciales a la región y al mundo a través de la agrupación del canal interoceánico, Panamá tiene un alto grado de apertura y es el país más abierto de la región²⁹ (véase el cuadro 5). El grado de apertura económica en Panamá, que se define como el cociente entre la suma de las importaciones y exportaciones y el PIB, ha ido creciendo desde la década de los 90.

En efecto, desde la década de 1990 se han producido cambios en la orientación de la política de apertura económica de Panamá. En octubre de 1991, la República de Panamá envió comunicación formal solicitando adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este fue el inicio de un amplio proceso de modernización del marco legal relacionado con el comercio exterior. Esto incluyó la Ley 23 del 26 de julio de 1997, donde se aprueba el Tratado de Marrakech establecido en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como la modificación y la adopción de otras normas para ajustar la legislación nacional a las normas internacionales de comercio. Este marco es la línea base a partir de la cual se han desarrollado los acuerdos comerciales internacionales adoptados con posterioridad. Desde un punto de vista institucional, con la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior³⁰ y, posteriormente, del Vice Ministerio de

Cuadro 5: América Latina: grado de apertura económica, 2014 (Porcentaje)

	País	Grado de apertura económica
1	Panamá	128,2
2	Honduras	112,6
3	Nicaragua	101,6
4	Paraguay	87,0
5	Bolivia	85,3
6	Costa Rica	72,3
7	El Salvador	69,3
8	Chile	66,1
9	México	65,8
10	Ecuador	58,7
11	República Dominicana	56,3
12	Guatemala	56,3
13	Venezuela	49,0
14	Uruguay	48,9
15	Perú	46,8
16	Cuba	45,7
17	Colombia	37,5
18	Argentina	29,5
19	Brasil	25,8

Fuente: UNCTADstat.

Comercio Exterior³¹ (VICOMEX), se han actualizado las instituciones que rigen el comercio exterior. Anterior a la existencia de estas instituciones, el comercio exterior era manejado por una multiplicidad de organismos del sector público, sin un objetivo común. Los principales objetivos del VICOMEX del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) son abrir nuevos mercados para exportar productos panameños, atraer la inversión extranjera y promover el comercio de servicios.

Esta tendencia hacia la apertura continuó a lo largo de varias administraciones gubernamentales. El Presidente Pérez-Balladares (1994-1999) adoptó por primera vez una política de apertura comercial unilateral de mercancías, lo que redujo sustancialmente los aranceles. Luego se aprobó un documento titulado "Directrices para la estrategia de comercio exterior",³² que estableció los criterios para ser utilizados por los responsables de la política comercial internacional. Estas directrices estipulaban que la política de

comercio exterior debería ser un instrumento para lograr mayores inversiones y exportaciones, expandiendo los mercados garantizados al inversionista. Para ello debía lograrse ampliar lo más posible la red de Tratados de Libre Comercio (TLCs), sin entrar en un proceso de integración regional. Con la administración de Moscoso (1999-2004), la política de apertura unilateral fue parcialmente revertida y un TLC con Centroamérica se volvió la prioridad. El gobierno de Torrijos (2004-2009) reanudó las negociaciones con Estados Unidos de América y concluyó las negociaciones con su socio comercial más grande, ratificado por la siguiente administración. El gobierno de Martinelli (2009-2014) redujo los aranceles de importación aprobando tres cambios de tarifas consecutivos. Según los productores, los cambios de tarifas afectaron a la producción agrícola y a la agroindustria en el país, que había permanecido estancada o había disminuido durante los cinco años anteriores. Las medidas se revirtieron parcialmente debido al aumento de las tarifas de ciertos productos agrícolas en el año 2015 a través de un Decreto de Gabinete por el gobierno Varela³³ y en virtud de los convenios internacionales.³⁴

Para Panamá, el fortalecimiento del sistema multilateral y bilateral de comercio es importante para mejorar la interacción con otros países, mientras se establecen relaciones comerciales regionales o bilaterales que ayudan a fomentar el crecimiento de las exportaciones y la inversión. Por lo tanto, el alto número de acuerdos comerciales negociados por Panamá es parte de la estrategia de utilizar el comercio internacional para el desarrollo y la competitividad. Estos incluyen no sólo los acuerdos de alcance parcial, sino también la adhesión de Panamá a la ALADI y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). También incluyen el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre Panamá y los Estados Unidos de América; el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; el TLC con México y las actuales negociaciones con Israel y la República de Corea. Panamá espera unirse a la Alianza del Pacífico, que incluye a Chile, Colombia, Perú y México después de firmar su acuerdo comercial con Colombia (véase el cuadro 6).

Con esta red de acuerdos comerciales, Panamá busca reglas más transparentes, más acceso a su oferta agrícola y agroindustrial, y más liberalización de su plataforma de servicios. También busca atraer inversiones con la inclusión de capítulos de servicios e

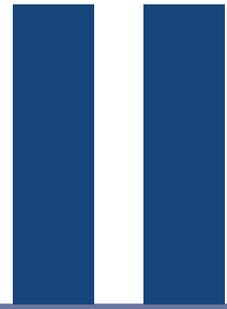
inversión en TLCs de nueva generación desde 2002. Los acuerdos comerciales también han eliminado las barreras para el comercio de bienes y servicios y apuntan por el acceso preferencial a los diferentes mercados. La política comercial también ha incluido la promoción de exportaciones que, junto con las negociaciones comerciales, debería conducir a una mayor competitividad y la inserción eficiente en los

mercados mundiales. Se espera que esto estimule la expansión de las actividades de exportación y la creación de más empresas exportadoras. A su vez, esto tiene el potencial de aumentar el número de empleos y proporcionar nuevas opciones para los consumidores. Mejores relaciones comerciales con los principales socios también tienen el potencial de aumentar la inversión.

Cuadro 6. Panamá: red de acuerdos comerciales

Acuerdo / Socio	Fecha de suscripción	Entrada en vigor
Acuerdos de alcance parcial		
México (AAP.A25TM N° 14)	22 de mayo de 1985	24 de abril de 1986
República Dominicana	17 de julio de 1985	8 de junio de 1987
Colombia (AAP.AT25TM N° 29)	09 de julio de 1993	18 de enero de 1995
Cuba	22 de junio de 2009	20 de agosto de 2009
Acuerdos de libre comercio		
Miembro de la OMC	06 de septiembre de 1997	
América Central (texto del TLC, protocolos bilaterales a continuación)	06 de marzo de 2002	
TLC Panamá - El Salvador	6 de marzo de 2002	11 de abril de 2003
TLC Panamá - Costa Rica	7 de agosto de 2007	1 de enero de 2009
TLC Panamá - Honduras	15 de junio de 2007	8 de enero de 2009
TLC Panamá - Guatemala	26 de febrero de 2008	20 de junio de 2009
TLC Panamá - Nicaragua	15 de enero de 2009	1 de enero de 2010
Provincia China de Taiwán	21 de agosto de 2003	1 de enero de 2004
Singapur	1 de marzo de 2006	24 de julio de 2006
Chile	27 de junio de 2006	7 de marzo de 2008
Perú	25 de mayo de 2011	1 de mayo de 2012
Estados Unidos de América	28 de junio de 2007	31 de octubre de 2012
Canadá	14 de mayo de 2010	1 de abril de 2013
Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) - Unión Europea	29 de junio de 2012	1 de agosto de 2013
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) - Centroamérica (Costa Rica y Panamá)	24 de junio de 2013	29 de agosto de 2014 (Noruega, Suiza, Liechtenstein) 5 de septiembre de 2014 - Islandia
México	3 de abril de 2004	1 de julio de 2015
Colombia	20 de septiembre de 2013	No vigente
Trinidad y Tobago	3 de octubre de 2013	No vigente
Acuerdos regionales		
ALADI	27 de abril de 2012	31 de mayo de 2013
Protocolo de Incorporación de Panamá a la SIECA	29 de junio de 2012	21 de junio de 2013

Fuente: SICE-OEA, 2015.



OBJETIVOS DE DESARROLLO



La economía abierta de Panamá y su amplia red de acuerdos comerciales, junto con su ubicación geográfica y el uso del Canal de Panamá como un activo estratégico, han dado lugar a un proceso acelerado de crecimiento. Esto confirma que la importancia del comercio internacional para el desarrollo incluye oportunidades de generación de ingresos que afectan los niveles de producción y empleo y potencialmente impactan las decisiones de inversión, de producción y consumo, y, a su vez, la transformación estructural. El comercio también puede aumentar la disponibilidad,

la variedad y la asequibilidad de los insumos, que aumentan la capacidad de oferta interna, y de otros bienes y servicios con efectos sobre el desarrollo, entre otros, medicamentos, vacunas, bienes y servicios relacionados con la alimentación y el medio ambiente. Esta importancia ha sido reconocida por la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Agenda 2030) y por sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (véase el cuadro 7). Otras estrategias importantes en Panamá han incluido la atracción de capital extranjero y la especialización en la producción y exportación

Cuadro 7. Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos y metas seleccionados relacionados con el comercio

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo

Objetivo 3. Garantizar una vida sana

3.b Facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al ADPIC y la Salud Pública

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación

8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, incluso mediante el Marco Integrado Mejorador para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes

9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas

9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

10.a Aplicar el principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3 por ciento los costos de transacción de las remesas de los migrantes

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos

14.6 De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo

17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020

17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/70/1.

de servicios. Sin embargo, los resultados de este crecimiento se han concentrado principalmente en un espacio geográfico limitado de 7 por ciento del territorio.

Si bien el progreso económico del país ha permitido que los niveles de pobreza se reduzcan y las políticas sociales han logrado reducir la brecha entre sector urbano y el sector rural, las brechas son aún muy notables. Se requiere un esfuerzo continuo para lograr una mayor reducción de estos desequilibrios y hacer que el papel del comercio sea aún más importante. Aún así, mientras que las exportaciones competitivas son necesarias para cosechar los beneficios para el desarrollo del comercio, un conjunto coherente e integrado de políticas proactivas es necesario para hacer frente a los costos de ajuste y la desigualdad de ingresos que puedan derivarse del comercio internacional.³⁵ Esta combinación de políticas debe ajustarse a las necesidades específicas de desarrollo de Panamá.

La última Revisión de la OMC de las Políticas Comerciales de Panamá en 2014³⁶ indicó que el enfoque y objetivos principales de la política comercial de Panamá eran aumentar la IED y las exportaciones. Para Panamá, el proceso de apertura va de la mano con estos objetivos, y ha tratado de concertar acuerdos comerciales y mejorar la competitividad, el clima de negocios y la infraestructura. Panamá busca atraer inversiones de alto valor agregado que promuevan la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología a diversos sectores económicos, tales como servicios financieros, servicios de logística, el turismo y la agricultura. Con el fin de aumentar el volumen, la calidad y la diversidad de su oferta exportable, Panamá se está concentrando en las exportaciones a los mercados que permiten el acceso preferencial a sus bienes y servicios, y las exportaciones de productos no tradicionales de alto valor agregado, por ejemplo, los productos agrícolas no tradicionales y productos marinos.

Más allá de la política comercial, y de acuerdo con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, el principal reto en el proceso de desarrollo de Panamá es la necesidad de ampliar la visión, la coordinación y la acción estratégica para incluir a todo el país en la riqueza natural, humana y de negocios. Se requiere esta expansión para reducir la brecha entre el crecimiento y la inclusión y para un mejor crecimiento, con más equidad, equilibrio, sostenibilidad ambiental y cohesión social, étnica, cultural y territorial.³⁷

Los objetivos de política pública se centran en influenciar efectivamente la doble dimensión de desarrollo nacional: la competitividad y la inclusión social. Estos objetivos buscan resultados a corto plazo y contribuir a los objetivos que Panamá busca lograr en las próximas décadas.³⁸ En ese sentido, es necesario mejorar la calidad de la educación y la formación de mano de obra especializada, igualando así la demanda existente en el mercado. También es importante para promover la innovación, por ejemplo a través de un gobierno electrónico y transparente; la promoción de proyectos tales como la interoperabilidad entre las instituciones; la digitalización de los procesos y sistemas de pago electrónico; y la mejora de la inclusión social en el contexto de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

En cuanto al marco institucional del país, el gobierno también está centrado en la necesidad de hacer progreso sustancial en mejorar aún más la calidad de la gestión pública, que requiere la definición de un espacio y un ámbito de acciones. Las medidas y decisiones que el gobierno está en realidad creando en este sentido son las siguientes:³⁹

- Mejora del sistema de planificación e inversión pública;
- Avance hacia la ejecución del presupuesto para los programas;
- La modernización y mejora de los sistemas de control;
- La modernización de la administración pública;
- El avance hacia una mayor descentralización de las instituciones públicas; y
- Promoción de la eficiencia en el sistema de justicia y la seguridad pública.

Los objetivos sectoriales para el crecimiento económico de Panamá se centran en sectores que tienen un alto potencial para crear nuevos puestos de trabajo o tener un fuerte impacto sobre las condiciones socioeconómicas de la población, tales como la agricultura y la agroindustria, las pesquerías, la minería y los servicios logísticos.

A. AGRICULTURA Y PESQUERÍAS

Los principales objetivos de Panamá en relación con estos sectores son aumentar la competitividad y la productividad del sector primario; mejorar la soberanía alimentaria; promover el desarrollo de

productos exportables de alto valor; y mejorar el nivel socioeconómico de los pequeños productores. Mejorar la productividad y la diversificación del sector primario está particularmente vinculado a las oportunidades asociadas con la liberalización del comercio.

Acciones prioritarias para estos sectores incluyen:

- El fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo rural y la competitividad;
- La expansión del mercado y la diversificación de productos;
- La mejora de la capacidad de la población rural para generar ingresos;
- El fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica, de crédito, de marketing y de formación;
- Asistencia técnica para la mejora de la productividad y la diversificación;
- La mejora de la comercialización y transporte de productos del sector primario; y
- La mejora de la infraestructura y servicios de apoyo para la producción, la comercialización y el más elevado valor agregado de los productos agrícolas, forestales y pesqueros.

Asistencia técnica para la mejora de la productividad y la diversificación incluye el desarrollo de nuevos productos y nuevas tecnologías. Esto debe abarcar áreas como la producción ganadera; explotación sostenible de los recursos forestales; el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad. Los programas de apoyo deberían incluir componentes de formación y regulación, por ejemplo, en apoyo al control de la pesca.

B. SERVICIOS LOGÍSTICOS

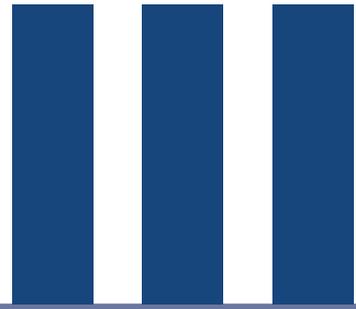
La importancia de la posición geográfica de Panamá aumentará con el canal ampliado. La disminución

de los costos, la aceleración del desplazamiento a lo largo de los procesos logísticos y la mejora de la confiabilidad de las cadenas de suministro conllevan ventajas para los consumidores y flujos de comercio mayores. Los principales factores que determinan costos más bajos, menores tiempos de desplazamiento y la mejor confiabilidad son, entre otros, mayor transparencia en los procedimientos, menos burocracia, mayor competencia en servicios relacionados con el comercio y la mayor intensidad en el uso de tecnología en procesos aduaneros. Todos estos factores se están tomando en cuenta actualmente en Panamá en el contexto del Plan Nacional Logístico (PNLog), para poder aprovechar las ventajas que ofrece el canal ampliado que entrará en funcionamiento en el segundo semestre de 2016. El PNLog ha identificado el área interoceánica como un área de vital importancia para el desarrollo de la logística. Esto implica que Panamá debe aprovechar los espacios disponibles en esta zona para mejorar la infraestructura de puertos, ferroviarias y de carreteras, los servicios logísticos de valor agregado y centros de distribución.⁴⁰

Los objetivos principales de Panamá en esta área son asegurar el nivel y la calidad general de su plataforma de servicios de logística, con el fin de preservar y aumentar las ventajas competitivas derivadas de su uso.

Las áreas prioritarias en este sentido incluyen:

- Infraestructura y servicios logísticos de valor agregado;
- Marco legal de apoyo;
- Marco institucional de apoyo;
- Los recursos humanos y la innovación;
- Los procesos de comercio exterior; y
- Financiación.



ESTRUCTURA Y PATRONES DE COMERCIO PANAMEÑO



A. DESCRIPCIÓN GENERAL: APERTURA Y EQUILIBRIO EXTERNO

Al igual que en la mayoría de los países, el desarrollo económico de Panamá ha estado estrechamente relacionado con su comercio exterior.⁴¹ La Figura 6 presenta la evolución de los tres indicadores de apertura comercial que se utilizan con mayor frecuencia, entre 1997 y 2014: las exportaciones/PIB, las importaciones/PIB y exportaciones + importaciones/PIB. Una característica interesante de las cifras es que el ritmo de las importaciones/PIB es mayor que las exportaciones/PIB. Esto refleja el hecho de que el país registra un déficit comercial persistente con el valor de las importaciones excediendo en gran medida el de las exportaciones. La brecha se financia a través de la financiación internacional (debido a su centro bancario financiero). Estos indicadores se mantuvieron bastante estables hasta el 2005. A partir de este año, los términos de intercambio declinantes de Panamá son un factor que afecta la balanza comercial, pero los grandes aumentos a partir de 2007 reflejan dos hechos: en primer lugar, un gran aumento de las importaciones de petróleo impulsadas por precio y cantidad, y un aumento de las importaciones de maquinaria de construcción (torres de perforación, bulldozers, grúas, etc.) relacionados con el fuerte crecimiento económico de Panamá, la expansión del canal y otras inversiones en infraestructuras.

Por otro lado, las exportaciones han disminuido notablemente desde 2008, a pesar del hecho de que, *ceteris paribus*, deberían haber aumentado considerablemente como consecuencia de la drástica reducción en los costos de transporte y comunicaciones que tuvieron lugar en este período y la entrada en vigor de diversos TLCs. Debido a estos dos hechos, el déficit comercial ha ido empeorando.

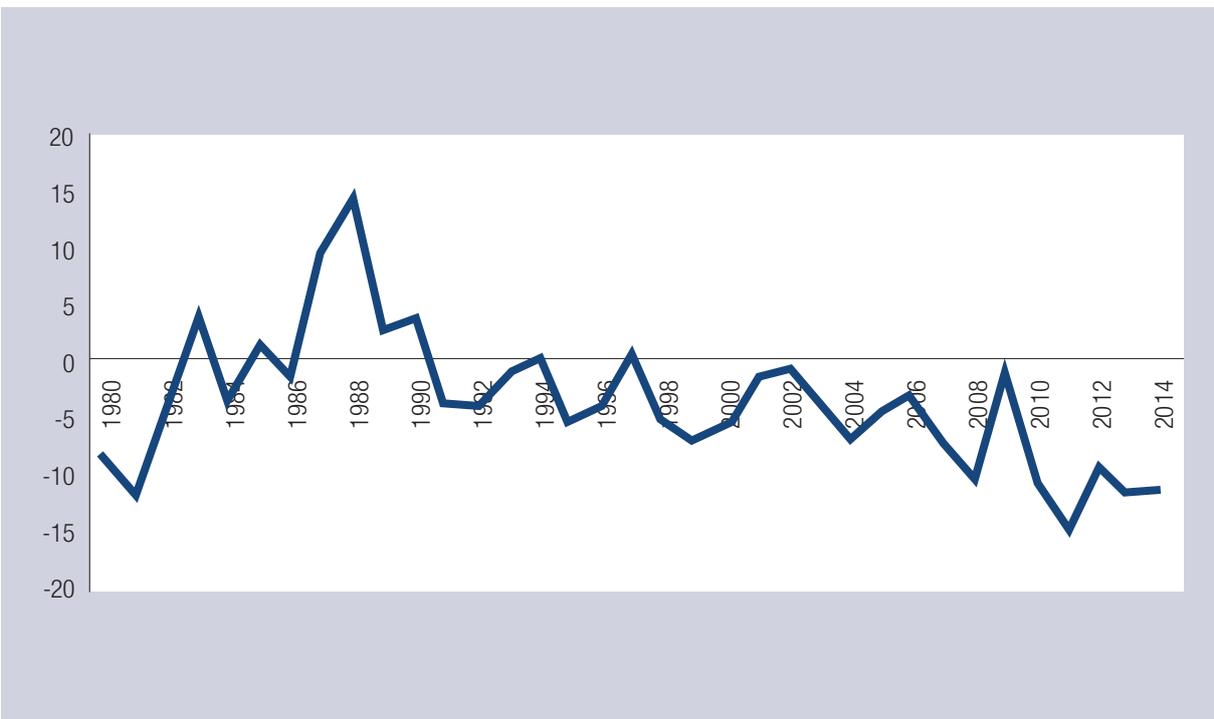
El déficit en cuenta corriente de Panamá sigue siendo elevado (véase la figura 7), con la IED como la principal fuente de financiación. El déficit por cuenta corriente alcanzó el 12 por ciento del PIB en 2014, debido en parte a las fuertes importaciones relacionadas con la inversión. En 2014, el déficit en cuenta corriente aumentó en un 7 por ciento respecto al año anterior, alcanzando los US\$5.268 millones (véase la figura 8). El aumento refleja un mayor déficit en el comercio de mercancías (US\$1.170,3 millones o el 16,8 por ciento) y, en menor medida, la balanza de rentas (US\$168,2 millones, o el 5,5 por ciento). En 2014, la balanza de bienes registró un déficit de US\$8.146,8 millones, un aumento del 16,8 por ciento respecto al año anterior. Esto es debido a los niveles más bajos de: re-exportaciones desde la ZLC (12,0 por ciento); las exportaciones desde las Zonas Procesadoras (8,3 por ciento); los productos vendidos en los puertos (3,4 por ciento), y las exportaciones nacionales (3,0 por ciento).

Figura 6. Panamá: indicadores de apertura comercial, 1997-2014 (Porcentaje)



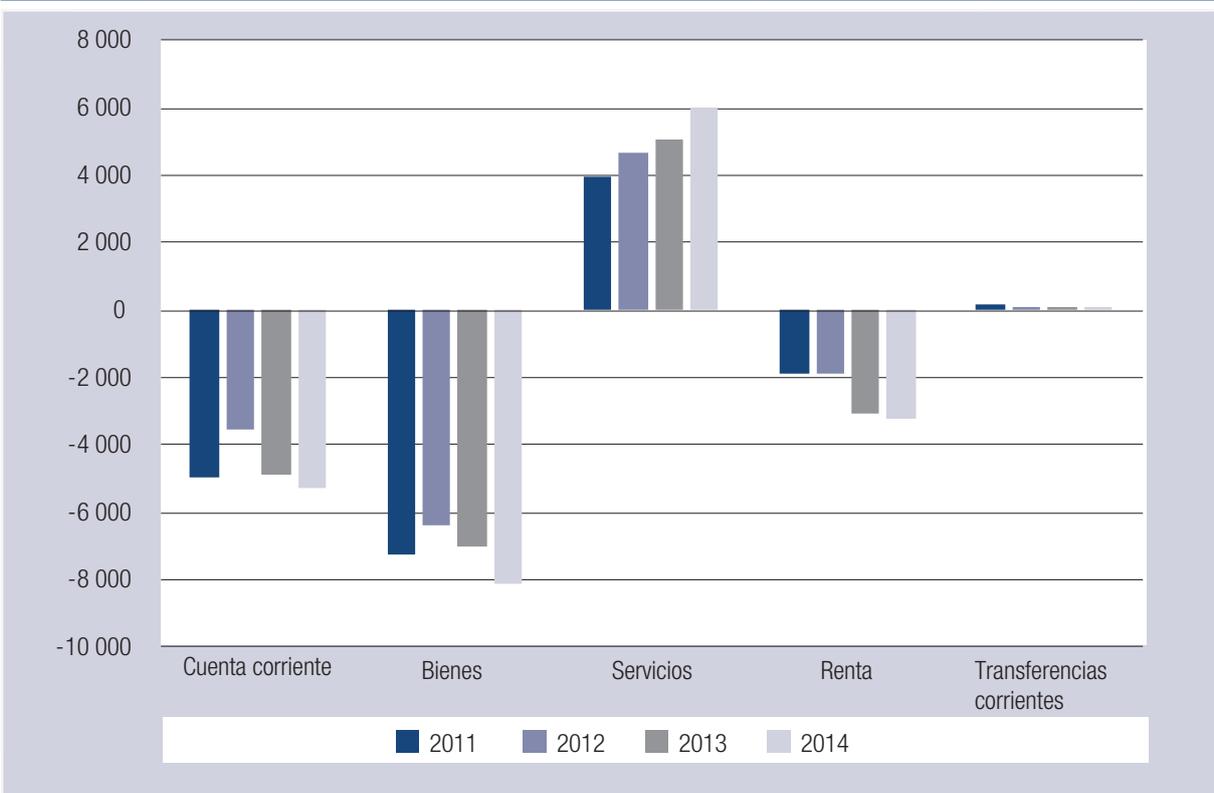
Fuente: Cálculos basados en los datos del INEC sobre el comercio de mercancías.

Figura 7. Panamá: saldo de la cuenta corriente como proporción del producto interno bruto, 1980-2014 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos basados en los datos del INEC.

Figura 8. Panamá: saldo de la cuenta corriente, 2011-2014 (Millones de dólares)



Fuente: Informe del contralor 2014.

De acuerdo con el informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2015 el déficit global disminuyó en un 29,6 por ciento, debido principalmente a una factura de importaciones de petróleo inferior debido al descenso de los precios internacionales del petróleo. A más largo plazo, se prevé que el déficit en cuenta corriente se moderará con el tiempo (a alrededor del 6 por ciento del PIB en 2019-20) a medida que las inversiones disminuyan y los proyectos correspondientes empiecen a generar exportaciones.⁴² Se espera que el déficit siga siendo financiado por los boyantes flujos de IED (incluyendo en los sectores de la minería, la logística y la energía).

B. ZONA LIBRE DE COLÓN

Al analizar la estructura del comercio de Panamá en mercancía, es importante distinguir entre el comercio de Panamá como tal y el comercio que se canaliza a través de la ZLC, dada la preponderancia de la zona libre en las cifras comerciales totales del país. De hecho, la ZLC representa alrededor del 70 por ciento del valor del comercio total del país en mercancías.

Como se ha señalado, la apertura de Panamá al comercio es muy alta debido a la ZLC, la segunda zona de libre comercio más grande en el mundo. La ZLC se utiliza como centro para reexportar mercancías, principalmente de media y baja tecnología, por lo que mientras la mayoría de las exportaciones brutas de Panamá son las exportaciones de tecnología media, las exportaciones netas (nacionales) están fuertemente dominadas por los productos primarios. La mayoría de las exportaciones desde la ZLC son transbordadas para servir al mercado regional. Los principales destinos incluyen Colombia, Venezuela y Panamá, pero también incluyen a Guatemala, Ecuador, Costa Rica, la República Dominicana, Estados Unidos de América, Chile, Cuba, Honduras, Perú, Brasil, Nicaragua y El Salvador, absorbiendo alrededor del 83 por ciento de todas las exportaciones desde la ZLC.

Las importaciones hacia la ZLC en gran parte provienen de Hong Kong, China; Provincia China de Taiwán; y los Estados Unidos de América, seguido por Japón, República de Corea, Francia, México, Italia, Puerto Rico, Suiza, Reino Unido, Malasia y Alemania. Los bienes importados incluyen medicamentos, aparatos eléctricos, ropa, relojes, perfumes y cosméticos, textiles, joyas de oro, licores y cigarrillos. El comercio de bienes (importaciones y exportaciones) de la ZLC

fue de US\$24,0 mil millones en 2014 (US\$3,4 mil millones, o el 12,4 por ciento menos que en 2013).

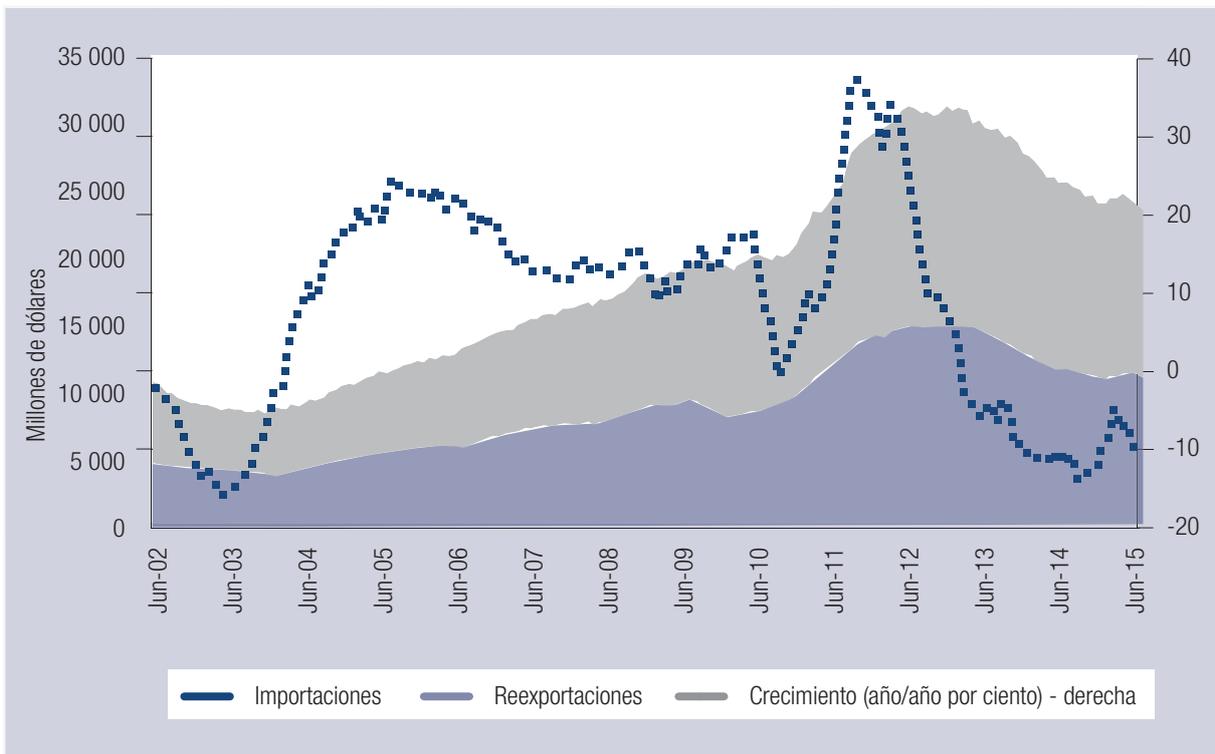
Tanto las re-exportaciones y las importaciones de bienes distribuidos desde la ZLC disminuyeron a sus principales destinos. El informe de datos del Contralor General de la República revela que la actividad en la ZLC ha registrado su nivel más bajo (en términos comparativos) en los últimos años (véase la figura 9). De acuerdo con los informes del MEF, de enero a junio de 2015, las importaciones a la ZLC tenían un valor de US\$5.192,9 millones, lo que representa un ligero descenso del 0,1 por ciento en comparación con el mismo período del año anterior, mientras que el valor de las reexportaciones fue de US\$5.580,7 millones.

En los últimos años, la ZLC ha sido expuesta a una transformación tanto por factores externos como por internos. Por un lado, las ventas han disminuido, principalmente debido a la menor demanda de importaciones en la mayor parte de los países de América Latina y sus principales mercados (es decir, Puerto Rico, Colombia, Venezuela) (véase la figura 10 y el cuadro 8).

En el caso de Venezuela, es necesario añadir elementos tales como la devaluación de su moneda, restricciones de cambio de moneda, ingresos más bajos y una inflación alta (60,1 por ciento). Las empresas venezolanas deben más de US\$700 millones.⁴³ Venezuela fue el principal socio de Colón, representando alrededor del 30 por ciento del negocio total del puerto en 2012. La deuda aumentó con la devaluación de la moneda de Venezuela frente al dólar estadounidense. El Bolívar cayó más de un 31 por ciento desde el comienzo del año, con la tasa de cambio oficial en 6,3 Bolívares por cada dólar estadounidense en 2015. Algunas reexportaciones hacia Colombia también han afectado a la ZLC desde la aplicación de una tarifa de tipo mixto que afecta en su mayoría a empresas distribuidoras que operan dentro de la ZLC.⁴⁴ Recientemente, Panamá recibió una decisión favorable sobre un reclamo hecho a la OMC sobre este tema, pero Colombia informó que planea apelar esta decisión. Estos factores negativos permanecieron en el 2015.

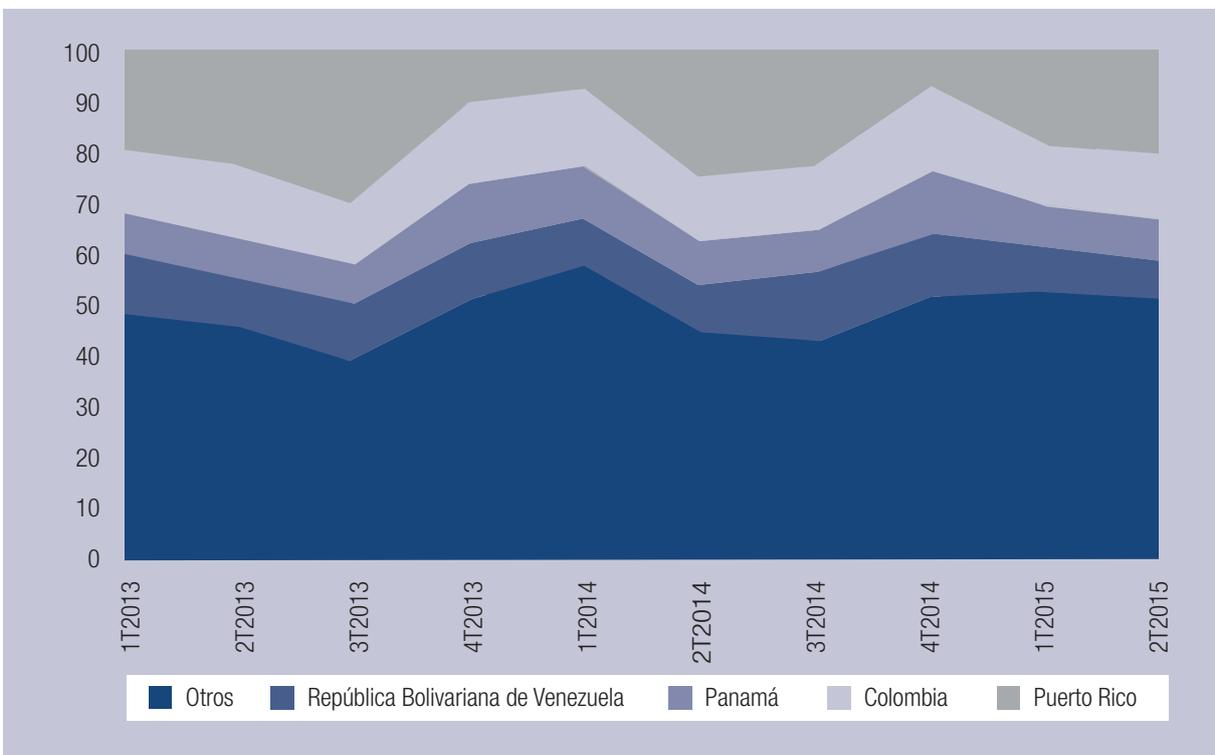
Una recesión comercial sostenida en la ZLC ha dado lugar a la pérdida de puestos de trabajo en los últimos años. Además, se estima que en los últimos tres años más de 400 usuarios han retirado sus operaciones de la zona libre. En la actualidad hay cerca de 2.600 negocios allí. La Asociación de Usuarios de la Zona

Figura 9. Panamá: Zona Libre de Colón, junio 2002-junio 2015 (Millones de dólares y porcentaje)



Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.

Figura 10. Panamá: reexportaciones de la Zona Libre de Colón, 1T2013-2T2015 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.

Cuadro 8. Principales destinos de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón, 2011-2014 (Millones de dólares)

Destino	2011	2012	2013	2014	Variación porcentual 2013-2014
Puerto Rico	3 263,4	3 507,3	3 063,9	2 098,4	-31,5
Colombia	1 851,6	1 887,9	1 909,1	1 839,5	-3,6
República Bolivariana de Venezuela	2 571,2	3 029,9	1 717,0	1 453,8	-15,3
Panamá	1 176,0	1 362,2	1 280,9	1 243,1	-3,0
Costa Rica	595,0	651,2	646,3	644,8	-0,2
República Dominicana	543,0	587,0	524,3	523,5	-0,2
Estados Unidos de América	399,5	396,3	479,6	510,9	6,5
Ecuador	579,5	513,3	555,1	495,0	-10,8
Guatemala	456,5	493,7	502,2	468,0	-6,8
Honduras	349,8	379,8	429,1	359,4	-16,2
El Salvador	285,1	281,3	288,7	283,0	-2,0
Nicaragua	208,7	231,2	224,8	289,2	28,7
Chile	237,3	270,7	299,1	273,0	-8,7
Cuba	229,6	254,8	259,0	241,5	-6,8
México	208,3	184,6	268,8	232,2	-13,6

Fuente: INEC.

Libre de Colón afirma que la desaceleración se debe a los cambios en las cadenas de suministro donde los minoristas están comprando artículos directamente a los proveedores, especialmente en China. Sin embargo, también se ha argumentado que estos resultados se deben a la falta de diversificación en sus clientes, lo que en términos relativos no ha cambiado a pesar de los problemas que han tenido.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la ZLC es que el “certificado de reexportación” no es reconocido en los países a los que se re-exportan mercancías.⁴⁵ Se están afectando mercados porque algunos países, como Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Perú no reconocen al país de donde la mercancía es originaria para las cargas que hacen trasbordo en Panamá. Esto causa que las empresas envíen la mercancía directamente del país de manufactura al país de destino obviando el tránsito por Panamá para no incurrir en cargos arancelarios al llegar.

Para crecer este centro se requiere ser altamente competitivo, modernizando constantemente para

estar a la vanguardia de la tecnología moderna y proporcionar un mejor servicio. Con el fin de hacer esto, la ZLC está tratando de ampliar sus operaciones hacia nuevos mercados, mejorar la tecnología y la eficiencia del gobierno, atrayendo no sólo empresas comerciales, sino también de logística e industriales para establecer sus operaciones regionales en la zona, y mejorar sus beneficios para nuevas inversiones, adaptar más capacidad en tecnología, facilitar el comercio y programas para mejorar las habilidades y conocimientos de las personas. En este respecto, se hicieron esfuerzos para reestructurar la ZLC a través de la implementación de una nueva ley que ha estado en vigor desde 2016 (Ley 8 de abril de 2016) para que la ZLC sea más dinámica como una plataforma para la IED incluyendo incentivos fiscales, migratorios y laborales. Todos estos pasos se centran en subrayar el papel de la ZLC como el centro principal para la importación, exportación y re-exportación de productos a toda la región, lo que refuerza su papel de facilitación del comercio.

C. COMERCIO NACIONAL EN MERCANCÍA

1. Exportaciones⁴⁶

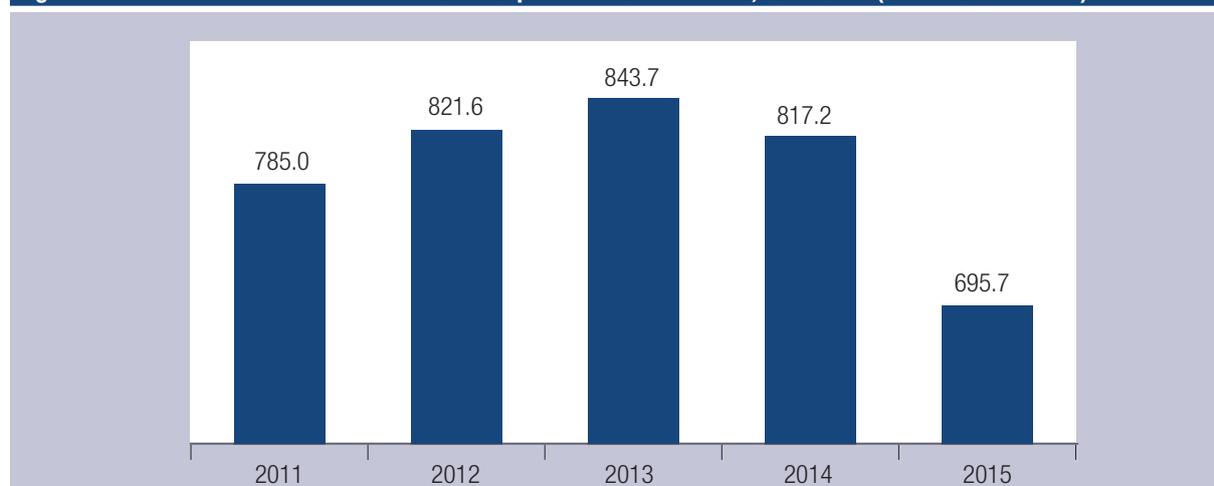
Excluyendo la ZLC, el valor de las exportaciones de bienes domésticos se situó en US\$817,2 millones en 2014, lo que representa una disminución del 3,0 por ciento respecto al año anterior (véase la figura 11). Debido a una demanda mundial debilitada, los ingresos medios cayeron 5,5 por ciento debido a los precios más bajos de algunos productos alimenticios y metales. En 2015, el valor de las exportaciones nacionales se redujo un 14,9 por ciento a US\$695,7 millones, el peor registro desde 1997. La contracción de las exportaciones se explica en parte por una reducción en la oferta exportable de productos agrícolas y pesqueros, pero, además, se debe a una disminución en el precio de algunos productos derivados del petróleo y el oro, ya que las exportaciones nacionales

panameñas siguen dependiendo en gran medida de unos pocos productos agrícolas y no agrícolas.

De hecho, la concentración de exportaciones es una característica importante de la estructura de las exportaciones de Panamá (véase el cuadro 9). En 2013, Panamá exportó cerca de 492 productos⁴⁷ (en 628 líneas del SA), mientras que, por ejemplo, las exportaciones registradas de México fueron cerca de 4.000 productos.

El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) (véase la figura 12), como una medida más sofisticada de la diversificación de las exportaciones,⁴⁸ muestra claramente que Panamá sólo aumentó su diversidad de productos de exportación de una manera muy prudente durante el período, y todavía tiene una concentración alta de productos de exportación. Es decir, las exportaciones nacionales de Panamá son muy concentradas, lo cual puede estar relacionado con la fuerte concentración del país en productos animales y vegetales / frutas.

Figura 11. Panamá: valor franco a bordo de las exportaciones nacionales, 2011-2015 (Millones de dólares)

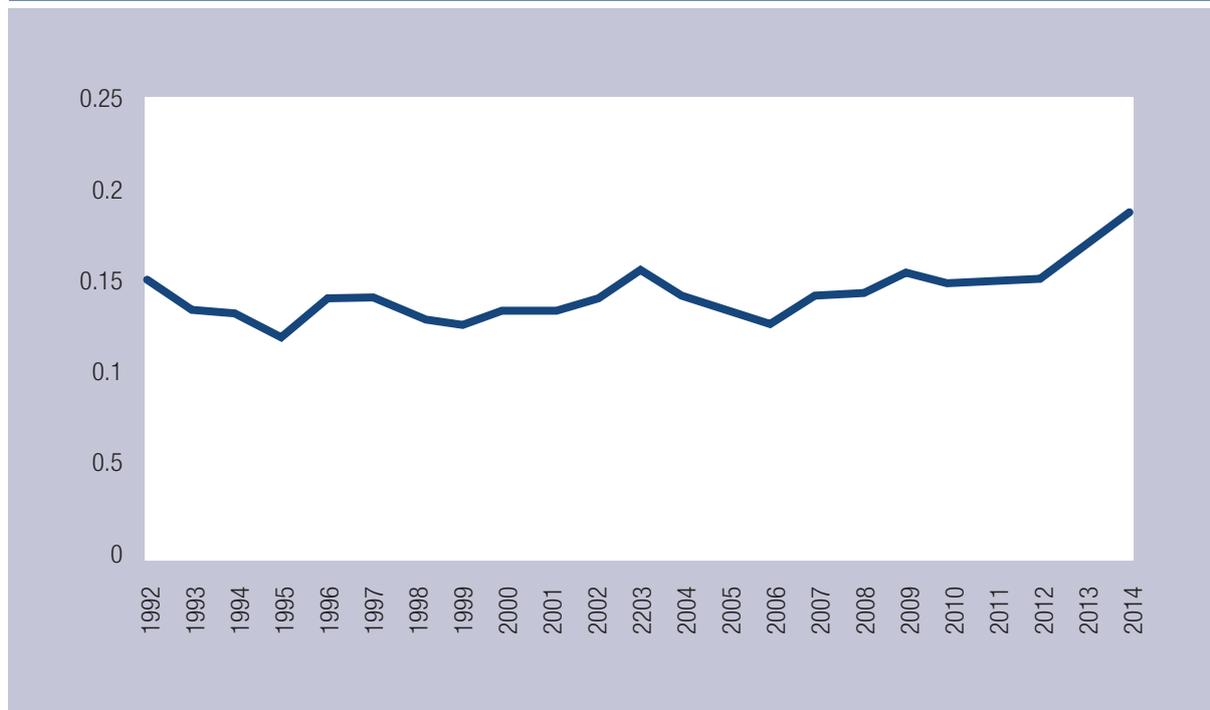


Fuente: INEC.

Cuadro 9. Panamá: concentración de las exportaciones (Porcentaje)

Año	Diez por ciento	Veinticinco por ciento	Cincuenta por ciento	Setenta y cinco por ciento	Cien por ciento
2013	1	3	10	23	492
2010	1	3	8	21	516
2005	1	3	6	18	470
2000	1	2	7	22	570
1995	1	1	3	15	422

Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.

Figura 12. Panamá: índice Herfindahl-Hirschman en el comercio (índice)

Fuente: Índice de Herfindahl-Hirschman.

Las exportaciones panameñas (véase la figura 13 y la figura 14) se han centrado principalmente en productos agrícolas y agroindustriales (plátanos, pescado y crustáceos frescos o refrigerados; la harina, polvo y pellets de pescado, otras de salmón fresco o refrigerado, así como la piña, caña de azúcar y carne de res).

De acuerdo con la Oficina del Contralor, el valor de las exportaciones en la primera mitad de 2015 fue US\$348 millones, una contracción del 14,7 por ciento en comparación con los US\$408 millones en exportaciones en los primeros seis meses de 2014. Según las autoridades, la contracción se explica en parte por una reducción de la oferta exportable de productos agrícolas y pesqueros. La distribución de las exportaciones de Panamá a través de sectores amplios para 2014 resalta la dependencia del país en las exportaciones basadas en recursos naturales. Los dos sectores principales son los alimentos y materias primas agrícolas que constituyen más de dos tercios de la canasta nacional de exportaciones del país (véase la figura 15).

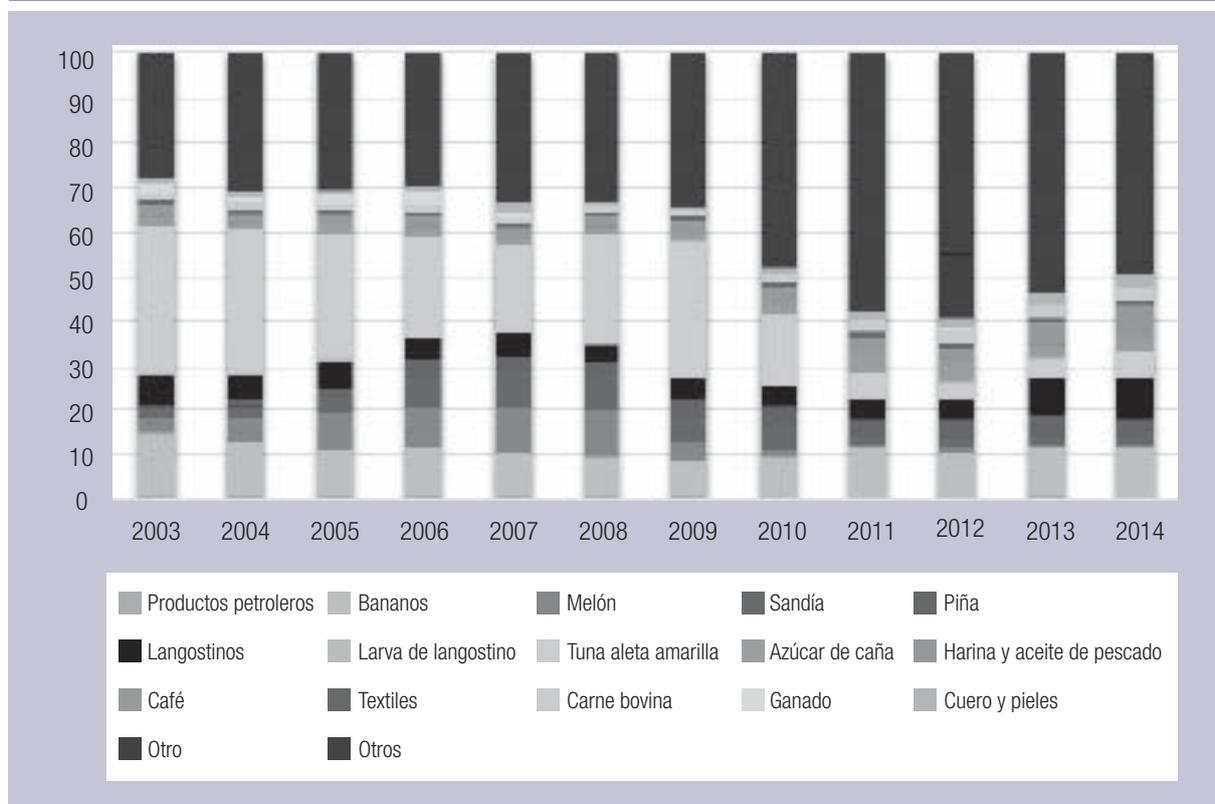
Los 10 principales productos de exportación son todos productos exclusivamente de pesquerías

o verduras/frutas y representan casi dos tercios de la canasta de exportación neta del país. Estas categorías son encabezadas por la fruta (plátano, piña, sandía), que representa el 18,1 por ciento del total; peces y crustáceos frescos o refrigerados (12,7 por ciento); azúcar y productos de confitería (4,3 por ciento); carne y despojos comestibles (4 por ciento); y bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (3,0 por ciento) (véase el cuadro 10).

Por destino de exportación, los principales mercados de exportación para las exportaciones nacionales de Panamá incluyen: Estados Unidos de América, Alemania, China, Costa Rica y los Países Bajos (véase el cuadro 11).

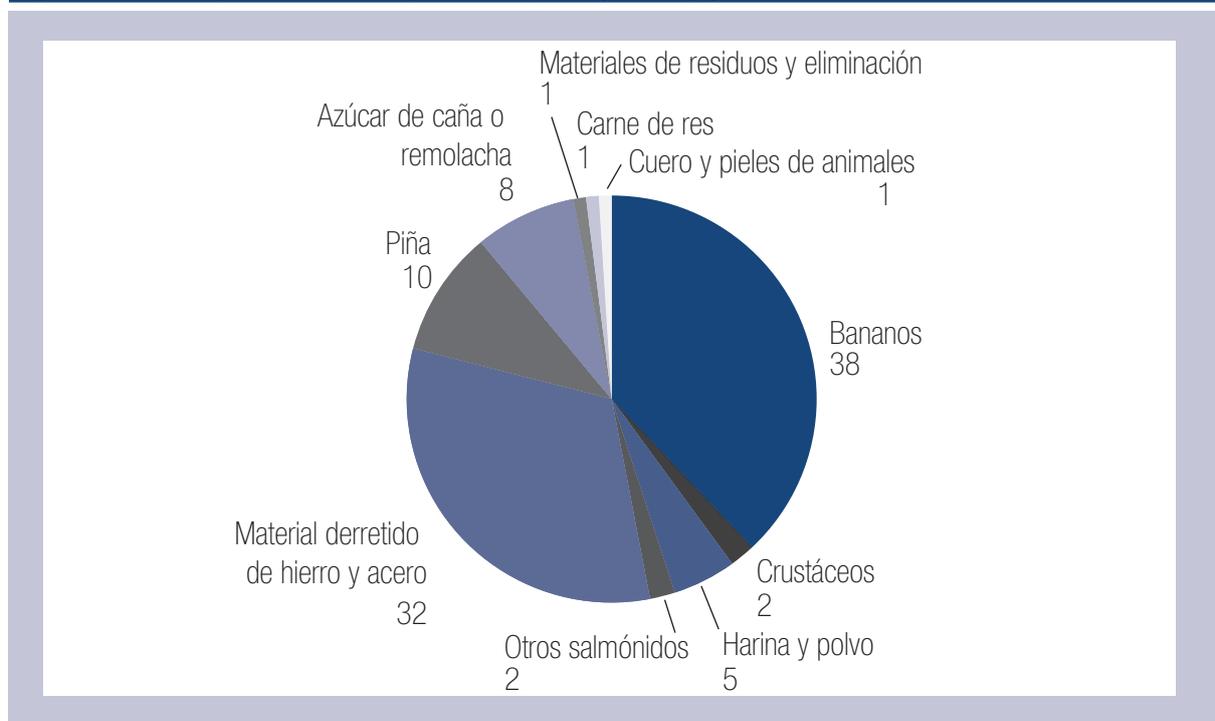
Los Estados Unidos de América fue el principal destino de exportación para los productos nacionales de exportación de Panamá con una cuota de exportaciones de casi el 18,1 por ciento. Históricamente, los Estados Unidos de América ha sido el mercado más importante para las exportaciones panameñas, que representan más de un tercio del mercado de exportación. Aún así, después del TLC, las exportaciones han disminuido, tanto en términos absolutos como en relación al

Figura 13. Panamá: exportación de bienes, valor franco a bordo, 2003-2014 (Porcentaje)

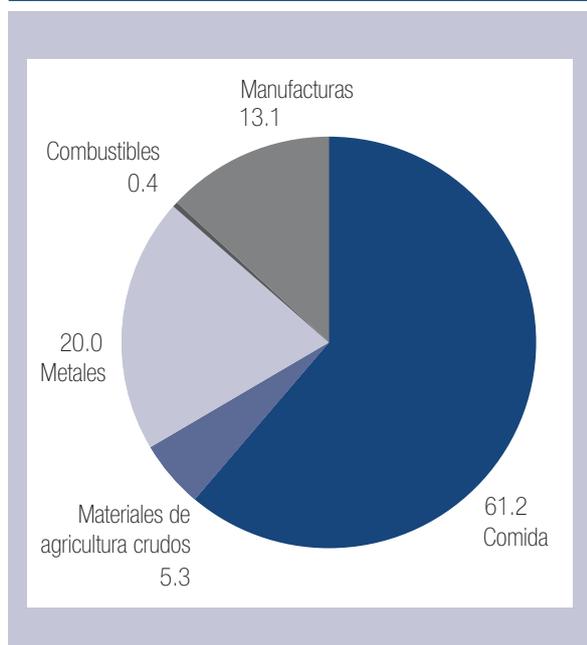


Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.

Figura 14. Panamá: peso total de las exportaciones, 2014 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.
 Nota: Las cifras han sido redondeadas.

Figura 15. Panamá: perfil sectorial del comercio (Porcentaje)

Fuente: INEC.

total. Más de un 22,6 por ciento de las exportaciones nacionales de Panamá se fueron a la UE-27, en particular a Alemania (10,7 por ciento), los Países Bajos (5,2 por ciento), España (2,9 por ciento) e Italia (2,8 por ciento). Centroamérica y México absorben casi el 12 por ciento de las exportaciones netas de Panamá, por encima de todo Costa Rica (6,7 por ciento). Entre los BRIC, China es el principal socio comercial absorbiendo el 8,5 por ciento de las exportaciones netas de Panamá. Sin embargo, América del Sur y Brasil jugaron un papel subordinado para las exportaciones netas de Panamá.

Es deseable fortalecer las relaciones comerciales entre Panamá y los países de Asia oriental, que han demostrado un rendimiento deficiente durante la última década. Para Panamá, el desarrollo de nuevos mercados de exportación es necesario para lograr un mayor crecimiento y reducir la excesiva dependencia de los Estados Unidos de América y los mercados de América Latina. Asia Oriental es una de las regiones más dinámicas del mundo y ofrece buenas oportunidades

Cuadro 10. Panamá: cinco principales productos de exportación a nivel de 6 dígitos del sistema armonizado, 2000/2005/2014

Descripción (6 SA)	2000	Cuota de Mercado (%)
Plátanos	148 522	19,3
Camarones y langostinos congelados	59 403	7,7
Salmónidos frescos o refrigerados	42 912	5,6
Cigarros, incluso despuntados y cigarrillos que contengan tabaco	37 677	4,9
Filetes de pescado frescos o refrigerados	32 381	4,2
Descripción (6 SA)	2005	Cuota de Mercado (%)
Melones y sandías	118 019	12,2
Filetes de pescado frescos o refrigerados	101 740	10,6
Plátanos	96 781	10,0
Atunes de aleta amarilla congelados	85 772	8,9
Salmónidos frescos o refrigerados	77 144	8,0
Descripción (6 SA)	2014	Cuota de Mercado (%)
Plátanos	92 880	11,4
Camarones y langostinos congelados	78 795	9,6
Harina, polvo y pellets de pescado, etc,	38 217	4,7
Salmónidos frescos o refrigerados	35 203	4,3
Desperdicios y desechos, hierro fundido	34 044	4,2

Fuente: Intracen, 2015.

Cuadro 11. Panamá: principales destinos de las exportaciones nacionales, 2010-2014 (Millones de dólares)

Destino	2010	2011	2012	2013	2014
Estados Unidos de América	211,5	163,3	161,0	152,8	157,4
Alemania	4,1	12,7	8,8	49,1	87,2
China	36,1	38,8	33,8	51,3	69,5
Costa Rica	49,5	52,4	54,3	50,0	54,9
Países Bajos	50,6	34,5	48,2	39,7	42,9
Vietnam	5,8	8,7	7,0	11,6	35,0
Taiwán, Provincia de China	36,5	34,7	33,2	39,5	30,3
Zona Libre de Colón	15,5	28,9	29,3	32,2	29,8
España	19,9	16,2	16,1	19,1	24,0
Italia	14,4	20,0	33,2	29,0	22,6
India	7,3	19,1	21,9	28,3	22,1

Fuente: INEC.

para estas exportaciones. Existe un gran potencial para desarrollar las exportaciones panameñas de cultivos y productos agroindustriales a las naciones del este asiático. Este es un proceso que ya está en marcha, ya que muchos países de Asia Oriental están liberalizando su comercio a través de acuerdos regionales. La implementación de un TLC con los países de Asia Oriental puede no parecer ser una prioridad para la política comercial de Panamá; sin embargo, no debería descartarse en el futuro. Teniendo en cuenta los posibles sectores sensibles, la firma de un acuerdo de este tipo podría dar lugar a una relación comercial más fluida y mutuamente beneficiosa.

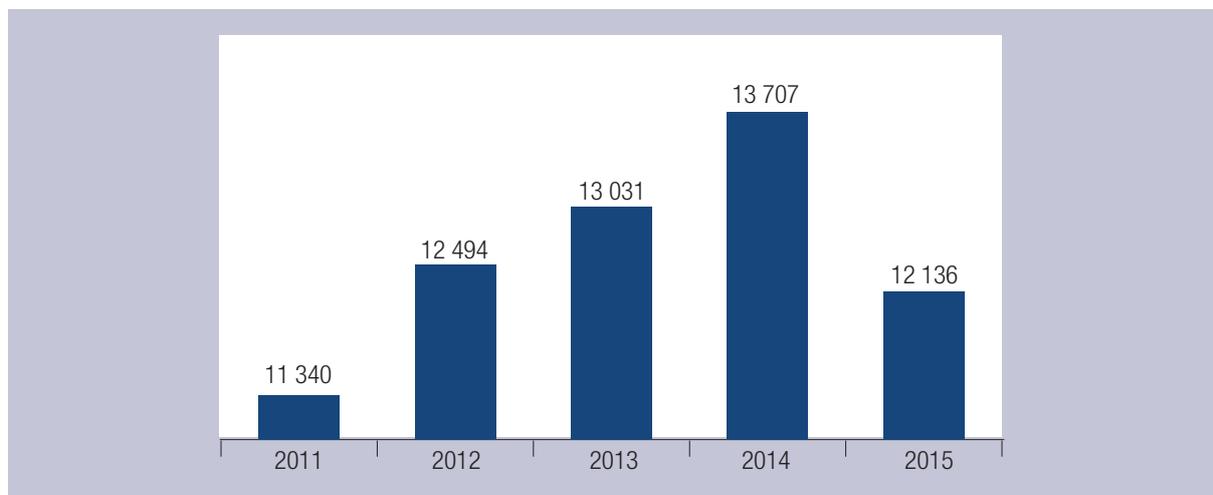
2. Importaciones

Según datos del INEC, el valor de las importaciones nacionales excluyendo las correspondientes a las empresas que operan en la ZLC alcanzó los US\$13.707,2 millones en el 2014, con un crecimiento del 5,2 por ciento en comparación con el año anterior (véase la figura 16). El valor de las importaciones se redujo un 11,5 por ciento en 2015 a US\$12.136 millones. Esto se debió tanto al bajo costo de los derivados del petróleo como a una demanda de materiales para la ampliación del canal que fue menor que en años anteriores. Las importaciones de bienes

utilizados en construcción, tanto en término de materiales como de bienes de capital, resaltan debido al crecimiento económico que tuvo esta industria, generando el mayor aporte al incremento del valor agregado de la economía.

Las principales categorías de productos importados incluyen: combustible, maquinaria, aparatos mecánicos, automóviles y partes de automóviles, reproducción eléctrica y maquinaria de audio y máquinas para fundir el hierro y el acero (entre ellas las esclusas instaladas en la ampliación del Canal de Panamá) (véase el). Estos bienes fueron suministrados principalmente por los Estados Unidos de América, China, México, Costa Rica y República de Corea. Se importó combustible de la Zona Libre de Petróleo por un monto de US\$2.049,5 millones y mercancías de la ZLC por US\$1.243,1 millones.

A más largo plazo, no se han producido cambios significativos en la composición de las importaciones de Panamá en las últimas dos décadas, que consisten esencialmente en productos manufacturados como se muestra en el cuadro 13 (68,9 por ciento de las importaciones totales en el periodo 1995-2013). Las importaciones principales incluyen combustibles minerales, que representaron el 20,5 por ciento de las importaciones totales en 2013, seguido de alimentos

Figura 16. Panamá: valor costo, seguro y flete de las importaciones nacionales, 2010-2015 (Millones de dólares)

Fuente: INEC.

Cuadro 12. Panamá: valor costo, seguro y flete de las importaciones principales por partida arancelaria, 2013-2014 (Millones de dólares y porcentaje)

Descripción	2010	2011	Variación	
			Dólares	Porcentual
Combustibles	2 676,1	2 803,0	126,9	4,7
Máquinas, artefactos y aparatos mecánicos	1 448,3	1 587,4	139,1	9,6
Automóviles y sus partes	1 230,4	1 191,6	-38,8	-3,2
Máquinas y aparatos de reproducción y sonido	1 039,3	984,4	-55,0	-5,3
Manufacturas de fundición de hierro y acero	419,8	708,7	288,8	68,8
Plásticos y manufacturas	375,3	434,0	58,8	15,7
Fundición de hierro y acero	389,8	399,5	9,7	2,5
Productos farmacéuticos	392,7	345,4	-47,2	-12,0
Prendas y complementos de vestir	310,3	328,5	18,2	5,9
Muebles, construcciones prefabricadas y otros	289,3	274,8	-14,5	-5,0

Fuente: INEC.

Cuadro 13. Panamá: composición de las importaciones (Millones de dólares)

Importaciones	1995	2000	2005	2010	2013
Materias primas agrícolas	20 008	16 179	21 716	32 796	40 653
Alimentos	268 816	394 049	517 848	1 056 962	1 495 294
Combustibles	341 223	627 491	745 201	1 730 459	2 676 036
Manufacturas	1 831 604	2 308 973	2 822 041	6 237 428	8 726 309
Metales	42 906	30 882	44 774	71 769	73 170
Otros	395	358	425	14 571	21 905
Importaciones totales	2 504 952	3 377 932	4 152 005	9 143 985	13 033 367

Fuente: Cálculos basados en datos del Contralor General.

y productos agrícolas crudos en las importaciones totales que se mantuvieron bastante estables durante el período entre 1995-2013, representando el 11,8 por ciento del total en 2013.

D. COMERCIO DE SERVICIOS

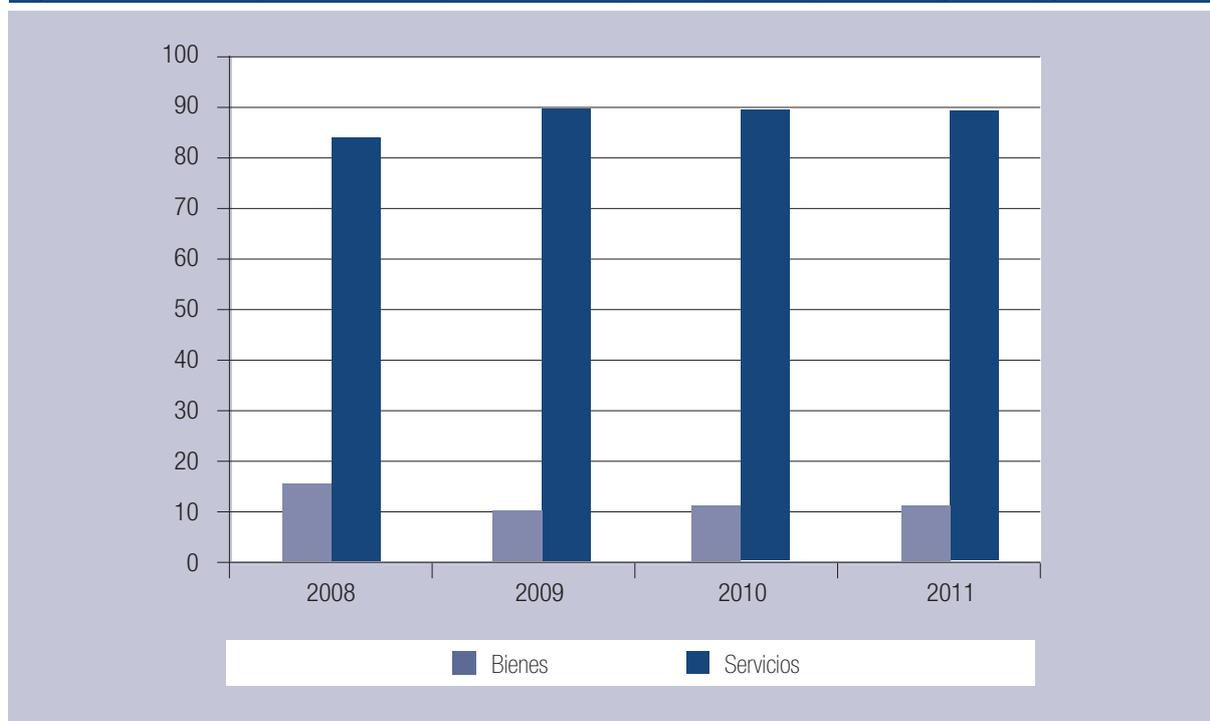
Por lo que respecta al comercio de servicios, los servicios representan alrededor del 90 por ciento del total de las exportaciones panameñas de bienes y servicios (véase la).⁴⁹ A su vez los servicios se concentran entorno a actividades de la agrupación canalera, el turismo, la banca, las telecomunicaciones y otras actividades relacionadas. Como se muestra en la figura 18, el comercio de servicios persistentemente ha registrado un gran excedente, lo que permite a la economía compensar en parte el déficit en el comercio de mercancías.

El cuadro 14 muestra la balanza de servicios en la que se aprecia el creciente dinamismo de las actividades de servicios. El superávit del comercio de servicios en el año 2014 fue de US\$6.006,6 millones, y se incrementó en un 18,6 por ciento respecto al año anterior, como resultado del aumento

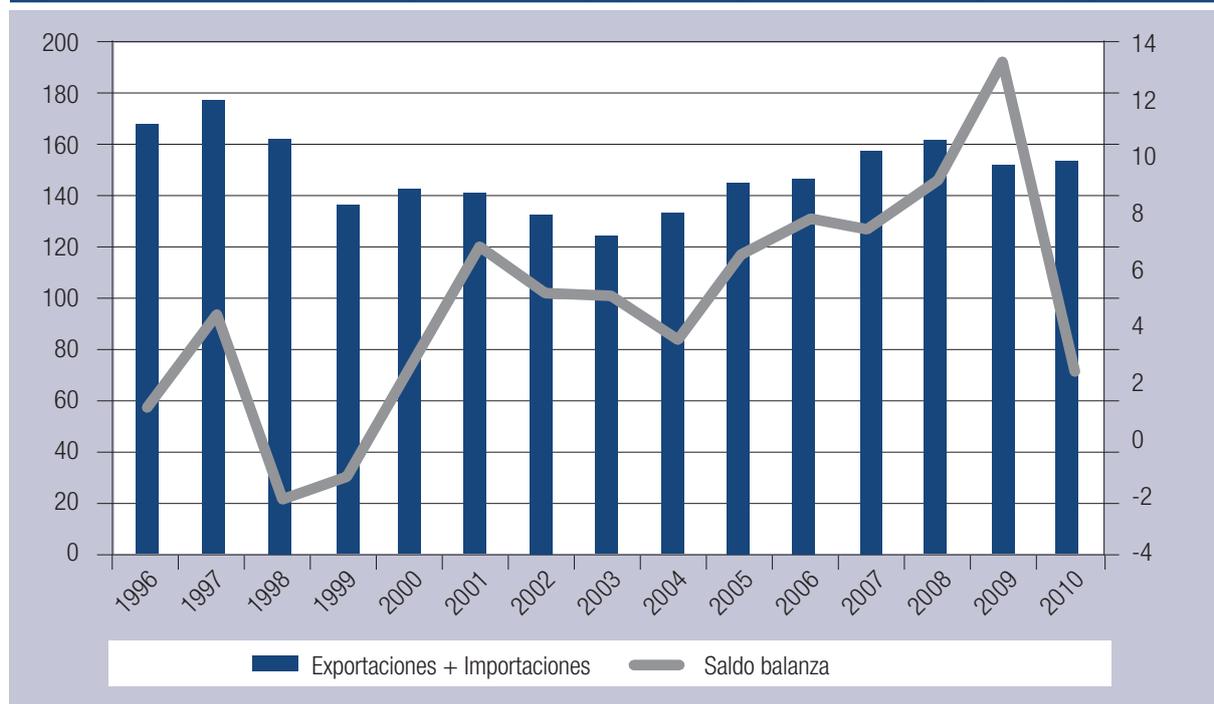
en las exportaciones. Las exportaciones de servicios totalizaron US\$10.901,0 millones, lo que representa el 23,6 por ciento del PIB nominal. Los principales rubros exportados son: transporte marítimo incluyendo el Canal de Panamá (33,2 por ciento), turismo (32,3 por ciento) y el transporte aéreo (17,2 por ciento).

En general, el comercio de servicios es una parte cada vez más importante de la economía de Panamá, que en gran parte está basada en servicios. Un componente tan grande de servicios en la balanza de pagos es inusual para un país de América Latina, pero refleja los aspectos únicos de la economía panameña. En muchos años, el superávit de servicios ha equilibrado en su mayoría el déficit de mercancías. Al mismo tiempo, también hay que señalar que la composición sectorial de Panamá del PIB sugiere que su mala distribución del ingreso está estrechamente relacionada con un modelo económico que concentra la riqueza en un número limitado de servicios y otras actividades. Resulta entonces conveniente y viable estimular la exportación de bienes con más valor doméstico que impacte positivamente a sectores rezagados como el primario y secundario y otras áreas geográficas del país, fuera del corredor

Figura 17. Panamá: composición de las exportaciones netas, bienes y servicios, 2008-2011 (Porcentaje)



Fuente: CNC con datos del INEC.

Figura 18. Panamá: balanza comercial y comercio como proporción del producto interno bruto (Porcentaje)

Fuente: Centro Nacional de Competitividad, con datos del INEC.

Cuadro 14. Panamá: resumen de la balanza de servicios, 2012-2014 (Millones de dólares)

Detalle	Exportaciones			Importaciones		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Total	9 302,2	9 850,7	10 901,0	4 606,1	4 792,4	4 900,4
Transporte	4 691,6	5 063,7	5 373,4	2 360,9	2 386,0	2 107,3
- Marítimo	3 085,5	2 999,1	3 206,7	1 561,5	1 458,7	1 498,5
-- Fletes	-	-	-	1 561,5	1 458,7	1 498,5
-- Otros	3 085,5	2 999,1	3 206,7	...	...	...
--- Canal de Panamá	2 247,9	2 224,0	2 340,9	..	..	..
--- Puertos	837,6	775,1	865,8	...	...	...
- Aéreo	1 606,1	2 064,6	2 166,7	799,4	927,3	608,8
Viajes	3 012,8	3 233,2	3 469,8	514,5	619,1	892,3
Comunicaciones	265,1	324,9	405,9	70,0	62,0	59,7
Construcción	4,2	4,0	108,6	...	...	34,2
Seguros	153,7	145,3	146,6	214,3	220,0	221,8
Financieros	670,9	566,3	521,4	629,9	607,9	494,6
Informática y de información	57,2	31,4	47,5	15,4	13,6	14,4
Regalías y derechos de licencia	12,1	12,6	8,3	96,9	80,9	98,7
Otros servicios empresariales	288,6	266,9	652,9	613,9	695,0	860,8
Servicios culturales, personales y recreativos	45,2	64,9	61,6	17,4	27,0	33,3
Servicios de gobierno	100,8	137,5	105,0	72,9	80,9	83,3

Fuente: CNC con datos del INEC.

interoceánico. Por lo tanto, es necesario adoptar políticas que detengan la reciente tendencia a la baja experimentada en las exportaciones de productos agrícolas y no agrícolas.

E. CLIMA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

1. Agenda de liberalización comercial

A mediados de la década de 1990, Panamá llevó a cabo un programa de liberalización comercial dentro de un programa de apertura económica (incluyendo su adhesión a la OMC, lo que resultó en aranceles considerablemente más bajos y en la eliminación de las barreras no comerciales). Según la OMC, los aranceles se redujeron significativamente de más de 15,86 por ciento en 1996 a un promedio simple de 7,98 por ciento en 2013, mientras que las medidas no arancelarias indebidas que se concentraron en unos pocos sectores sujetos a determinados objetivos

de política interna fueron eliminadas después de la adhesión del país a la OMC.

Panamá ha estado promoviendo activamente una mayor integración en la economía mundial a través de TLCs. Un total de trece TLCs han entrado en vigor desde el primero, firmado en 2003. Los acuerdos con los Estados Unidos de América, Canadá y la Unión Europea entraron en vigor durante 2012 y 2013. Un TLC con los Estados de la AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), negociado conjuntamente con Costa Rica, entró en vigor en 2014, y abarca el comercio de bienes, servicios, inversiones y compras del sector público. Los estados de la AELC eliminaron todos los derechos de aduana sobre los productos industriales (incluyendo el pescado) de inmediato, mientras que Panamá lo hará después de un período de transición. Todo el comercio de dichas mercancías estará libre de impuestos en 2031, a más tardar (véase el cuadro 15).

Panamá ha firmado acuerdos con los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico. El TLC con México entró en

Cuadro 15. Panamá: tratados de libre comercio en vigor

País socio	En vigor desde	Porcentaje de las líneas libres de impuestos		Programa de reducción termina
		2013	Final	
El Salvador	11 de abril de 2003	82,44	82,44	2013
Provincia China de Taiwán	1 de enero de 2004	95,07	95,07	2013
Singapur	24 de julio de 2006	76,18	97,42	2021
Chile	7 de marzo de 2008	74,3	97,3	2022
Costa Rica	23 de noviembre de 2008	88,7	97,5	2026
Honduras	8 de enero de 2009	78,1	87,2	2026
Guatemala	20 de junio de 2009	84,89	97,39	2028
Nicaragua	21 de noviembre de 2009	86,5	90,5	2024
Perú	1 de mayo de 2012	58,05	96,5	2029
Estados Unidos de América	30 de octubre de 2012	73,32	99,97	2031
Canadá	1 de abril de 2013	75,7	98,8	2031
Unión Europea	1 de agosto de 2013	50,89	94,62	2027
AELC 1/				
- Liechtenstein	29 de agosto de 2014	59,51	93,24	2028
- Noruega	29 de agosto de 2015	59,51	93,24	2028
- Suiza	29 de agosto de 2016	59,46	93,27	2028
- Islandia	5 de septiembre de 2014	59,48	93,29	2028

Fuente: Página web del MICI.

vigor en 2015. Este acuerdo eliminará casi todos los aranceles en los bienes dentro de los cinco años de su entrada en vigor. El TLC con Colombia suprimirá inmediatamente los aranceles de importación sobre el 49 por ciento de los bienes de producción, y otro 50 por ciento será libre de impuestos dentro de los próximos 12 años. Asimismo, establece cuotas libres de impuestos sobre los productos primarios, con las cuotas aumentando progresivamente con el tiempo. Panamá es un estado observador en la Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú. La firma de TLCs con los cuatro miembros es un requisito previo para hacer parte de la Alianza.

La participación de comercio con los países socios del TLC está aumentando rápidamente. Los países socios con los que un hay un TLC vigente en la actualidad representaron alrededor del 45 por ciento⁵⁰ del comercio de bienes, y el 40 por ciento de las entradas de IED, en 2013. Más precisamente, las exportaciones e importaciones de bienes con los socios con TLCs vigentes en la actualidad ascendieron a aproximadamente 70 y 34,7 por ciento respectivamente en 2013 (véase la figura 19). Colombia y México juntos representaron alrededor del 2 por ciento de las exportaciones y el 8 por ciento de

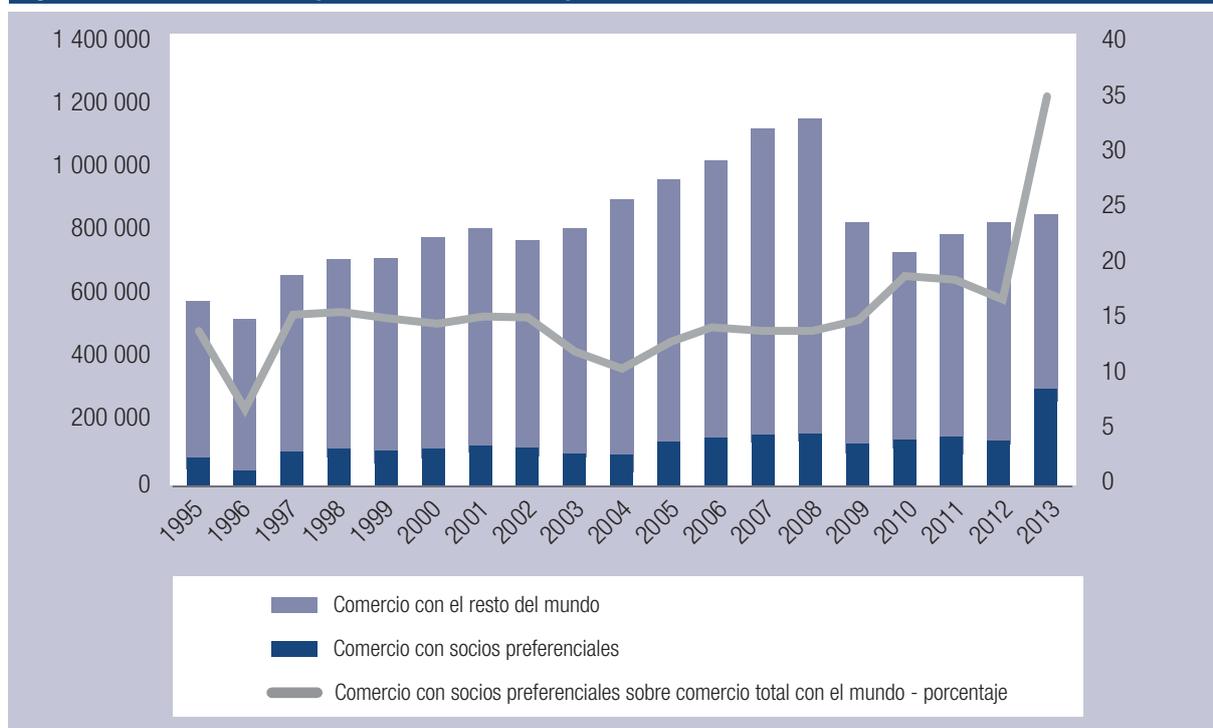
las importaciones, mientras que los flujos de IED con estos países ascendieron a 14 por ciento de los flujos totales de IED.

Se espera que los TLCs recientes y próximos a entrar en vigencia tengan un efecto significativo en el comercio total de mercancías. Las estimaciones indican que, en igualdad de condiciones, la firma de un TLC debe incrementar el comercio bilateral en un 77 por ciento.⁵¹ Teniendo en cuenta su peso en el comercio bilateral, se espera que los TLCs con Estados Unidos de América y la Unión Europea aumenten el comercio total de Panamá alrededor de un 18 por ciento y 7 por ciento, respectivamente. Del mismo modo, los TLCs con México y Colombia deberían causar un aumento en el comercio de alrededor de 6 por ciento. Los TLCs que se han firmado con los principales socios también apoyarán los flujos de IED en el mediano plazo.

2. Medidas arancelarias y no arancelarias

El APC Estados Unidos de América-Panamá entró en vigor el 31 de octubre de 2012. El APC es un TLC integral que proporciona la eliminación de los aranceles y de barreras. También incluye disciplinas

Figura 19. Panamá: comercio preferencial frente al no preferencial, 1995-2013



Fuente: UNCTAD.

importantes relacionadas con la administración de aduanas y facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio (OTC), contratación pública, inversión, telecomunicaciones, comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual y protección del trabajo y del ambiente. En el cuadro 16, se muestra el porcentaje acumulativo de las líneas arancelarias libres de impuestos de diferentes TLCs.

La estructura de las normas de origen en los TLCs de Panamá son todas similares (véase el recuadro 2). Debido a que el APC con Estados Unidos de América es el TLC más detallado (no necesariamente diferente en su estructura), estas provisiones se detallan en esta sección. En términos generales, los productos que se originan en los Estados Unidos de América o Panamá son elegibles para la tasa del TLC. Un producto es elegible bajo el APC de Estados Unidos de América y Panamá si es:

a) obtenidos en su totalidad o producido enteramente en los Estados Unidos de América o Panamá;

b) producido en su totalidad en los Estados Unidos de América y Panamá y cada uno de los materiales no originarios (insumos) que forman parte del bien (producto) que se exporta han cumplido con la regla de origen relevante específica del producto;

c) producido enteramente en los Estados Unidos de América o Panamá a partir de materiales originarios (insumos).

Las normas específicas de productos se enumeran por Código SA en el Anexo 4.1 del Acuerdo. Si el producto se produce en los Estados Unidos de América o Panamá y contiene insumos no originarios (contenido no estadounidense y no panameño, incluyendo el contenido de un origen desconocido), el exportador tendrá que mirar a la regla de origen específica para el producto para determinar si se origina bajo el APC entre Estados Unidos de América-Panamá. Aunque las reglas de origen bajo el APC entre Estados Unidos de América-Panamá difieren según el producto, por lo general caen dentro de tres categorías generales, que consiste en: (i) un cambio

Recuadro 2. Lógica y efecto económico de las normas de origen

La razón por la cual los países quieren determinar el origen de las mercancías radica en la existencia de restricciones diferenciadas sobre el comercio internacional. Las normas de origen no serían necesarias en una economía mundial completamente abierta pues todos los productos serían tratados de la misma manera, independientemente de su origen. Incluso en un sistema en el que se aplicarían medidas restrictivas del comercio sobre una base no discriminatoria, no sería necesario conocer el origen de una mercancía ya que las medidas se aplicarían de manera general a todos los países de la misma manera. Pero la realidad es diferente: los países no aplican las mismas medidas de política comercial hacia todos los otros países en el comercio internacional de mercancías. Las normas de origen son un factor importante para determinar las tarifas que se impondrán a mercancías específicas y si las medidas restrictivas comerciales cuantitativas y de otro tipo pueden ser aplicadas a las mercancías importadas. En consecuencia, la manera en que estas reglas se formulan y aplican puede tener un enorme impacto en el flujo de comercio e inversión. La manipulación de las normas de origen por parte de un país puede afectar sustancialmente la inversión directa y otras actividades comerciales de las empresas que buscan establecer origen en ese país. Por otra parte, en un momento en que un número creciente de empresas están globalizando sus redes de producción, las diferencias significativas en las normas nacionales de origen pueden contribuir para interrumpir el libre flujo del comercio. Complicaciones y confusión innecesarias surgen cuando el mismo producto puede tener diferentes países de origen dependiendo del país para el que está destinado. Esto disminuye en gran medida la previsibilidad del comercio para el exportador. Además, un cambio en las reglas de origen puede obligar a los productores globalizados a añadir ciertos procesos de fabricación en ese país, resultando en costos sustanciales.

Adecuadamente formuladas y aplicadas, las normas de origen deben tener un efecto neutro sobre el comercio. La formulación y aplicación arbitraria, sin embargo, se traducirá en un país que estará ampliando o reduciendo sus medidas comerciales restrictivas, y en un aumento en la probabilidad de que estas medidas distorsionen el comercio. En principio, aprovechar la oportunidad de tener acceso preferencial a los mercados mediante el cumplimiento de las normas de origen requeriría seguir los siguientes pasos básicos:

- Determinar la clasificación arancelaria del producto;
- Determinar si existe una ventaja para solicitar trato preferencial;
- Identificar la regla de origen en el marco del TLC;
- Documentar el origen; y
- Conservar registros.

Cuadro 16. Panamá: partidas arancelarias libres de impuestos por año, por socio comercial																							
Socio comercial	Año de entrada en vigor	Líneas arancelarias totales	Porcentaje																				
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025				
Chile	2008	8 912	64,4	64,4	64,4	64,4	64,4	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	74,3	93,1	93,1	95,0	95,0	95,1	97,0	97,0	97,0	97,0	
Costa Rica	2009	8 947	0,7	87,3	87,3	87,4	87,4	89,2	89,2	89,2	89,2	89,2	89,5	89,5	97,6	97,7	97,9	98,0	98,0	98,0	98,1	98,1	98,1
Guatemala	2002	8 940	85,3	85,3	96,2	96,2	96,2	96,2	96,2	96,2	96,2	96,2	96,7	96,7	96,7	96,7	97,1	97,1	97,1	97,1	97,1	97,1	97,1
Honduras	2009	8 939	0,3	65,1	65,1	65,1	65,1	76,5	76,5	76,5	76,5	76,5	76,5	80,8	80,8	80,8	80,8	80,8	80,8	80,8	82,6	82,6	82,6
Nicaragua	2009	8 936	87,4	87,4	87,4	87,4	88,3	88,3	88,3	88,3	88,3	88,3	88,3	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2	91,2
Singapur	2006	8 904	60,7	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2
El Salvador	2003	8 126	80,1	80,4	80,4	80,4	80,4	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7
Provincia China de Taiwán	2004	8 580	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3
Estados Unidos de América	2012	8 846	0	0	0	0	0	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1

Fuente: UNCTAD.

de clasificación arancelaria; (ii) un requisito de valor de contenido regional; o (iii) una combinación de cambio de clasificación arancelaria y valor de contenido regional. Debido a las características especiales, las normas de origen podrían encajar en uno o más conjuntos. Los criterios de calificación para el TLC con Estados Unidos de América son presentados a continuación en el cuadro 17.

Hay una excepción limitada *de minimis* (capítulo 4, artículo 4.6) disponible para la mayoría de los productos donde los insumos no originarios no excedan el 10 por ciento del valor ajustado del producto. Sin embargo, existen restricciones en esta excepción para diversos productos agrícolas (Capítulo 3, Sección F). Diferentes reglas, incluyendo la regla *de minimis*, aplican para los productos textiles y prendas de vestir.

Otras medidas no arancelarias como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y OTC podrían tener una influencia importante en la habilidad de Panamá de tomar ventaja de las oportunidades comerciales bajo sus TLCs. Dada la concentración relativa de los productos de exportación de Panamá en productos agrícolas y de pesca, tales medidas no arancelarias podrían actuar como obstáculos importantes para sus exportaciones. El cuadro 18 indica el número de envíos desde América Latina y el Caribe que fueron rechazadas por la Food and Drug Administration de Estados Unidos de América, por tipo de violación MSF. Esto subraya la importancia de abordar la capacidad de los exportadores de cumplir con las MSF requeridas.

Cuadro 17. Uso de criterios de calificación bajo el tratado de libre comercio entre Estados Unidos de América-Panamá

Criterio	Porcentaje
Cambio de clasificación arancelaria	98.98
Excepción al cambio arancelario	24.6
Requisitos de valor	2.78
Otros requisitos	7.97

Cuadro 18. Panamá: rechazos por causa, 2003-2012

Causa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aditivos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Adulteración/documentos perdidos	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Bacterias	0	28	2	1	1	0	0	0	0	0
Condiciones/controles higiénicos	9	30	7	24	2	7	9	18	5	4
Etiquetado	1	2	1	2	1	5	5	0	6	1
Otras causas	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Otros contaminantes	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pesticidas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Food and Drug Administration.

IV

AGRICULTURA



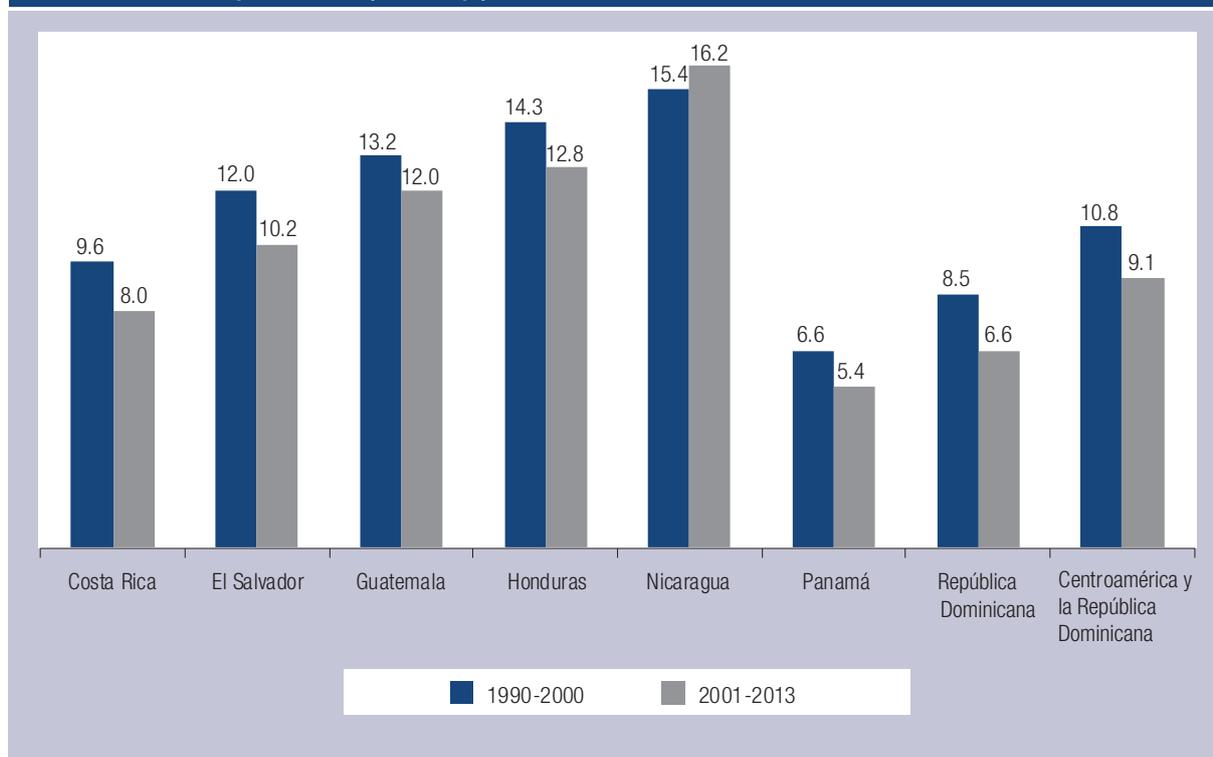
La contribución del sector agrícola al PIB ha ido disminuyendo constantemente con el tiempo. Representaba más del 25 por ciento en 1950, un poco por debajo del 15 por ciento en 1970 y se redujo aún más desde la década de los 70, cuando se adoptó una legislación impulsando fuertemente el sector de servicios. Representó el 2,2 por ciento del PIB en 2015. Este comportamiento es consistente con la tendencia registrada en otros países de la región (véase la figura 20).⁵² Debido a las particularidades de su estructura económica orientada a los servicios, Panamá tiene los niveles más bajos de contribuciones del PIB agrícola al PIB total.

El crecimiento del PIB agrícola estaba por lo tanto muy por debajo del crecimiento del PIB total (véase la figura 21). La eliminación de los Certificados de Crédito Fiscal en 2009 contribuyó, junto con la crisis internacional, a la fuerte caída en el valor añadido de la agricultura ese año. Esto causó una crisis del producto agrícola exportable, sobre todo en las sandías, melones y calabazas.⁵³ Esto confirma la alta dependencia sectorial en subsidios y la débil capacidad de oferta y exportación.

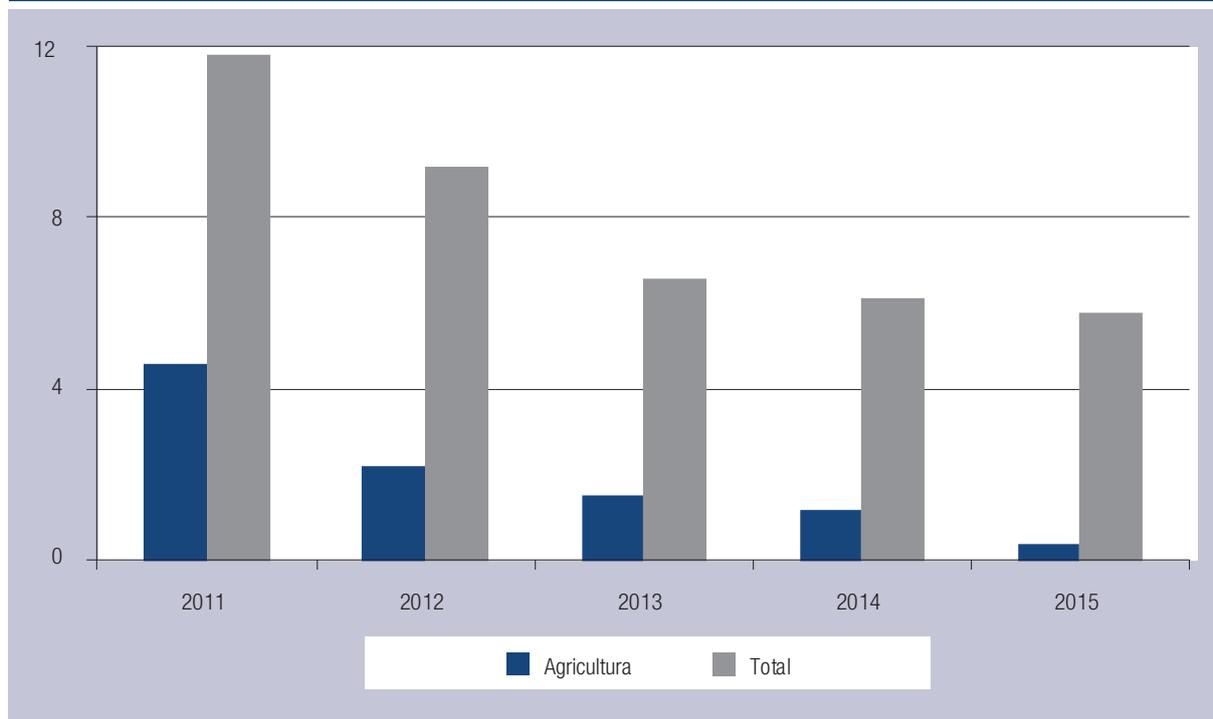
A pesar de la tendencia decreciente en su importancia relativa en la generación del PIB, el número de personas empleadas en el sector agrícola se ha mantenido relativamente alto y no ha disminuido en términos absolutos.⁵⁴ Esto confirma el bajo nivel de productividad en el sector. Además, las ganancias de los participantes en el sector agrícola se podrían haber socavado debido a que los precios internacionales de los fertilizantes - un importante insumo agrícola - han aumentado significativamente. Por otra parte, a pesar del aumento en los precios internacionales de los principales productos agrícolas en la última década, una abundancia de oferta en un mundo de poca demanda, junto con la apreciación del dólar estadounidense, una tendencia a la baja ha dominado los precios de los alimentos en los últimos años.⁵⁵ En 2015, el índice de precios de los alimentos era en promedio de 164 puntos, casi 19 por ciento menos que en 2014 y el cuarto descenso anual consecutivo (véase la figura 22).

La agricultura representa la principal actividad económica en la parte interior del país y la principal fuente de empleo en las provincias y regiones

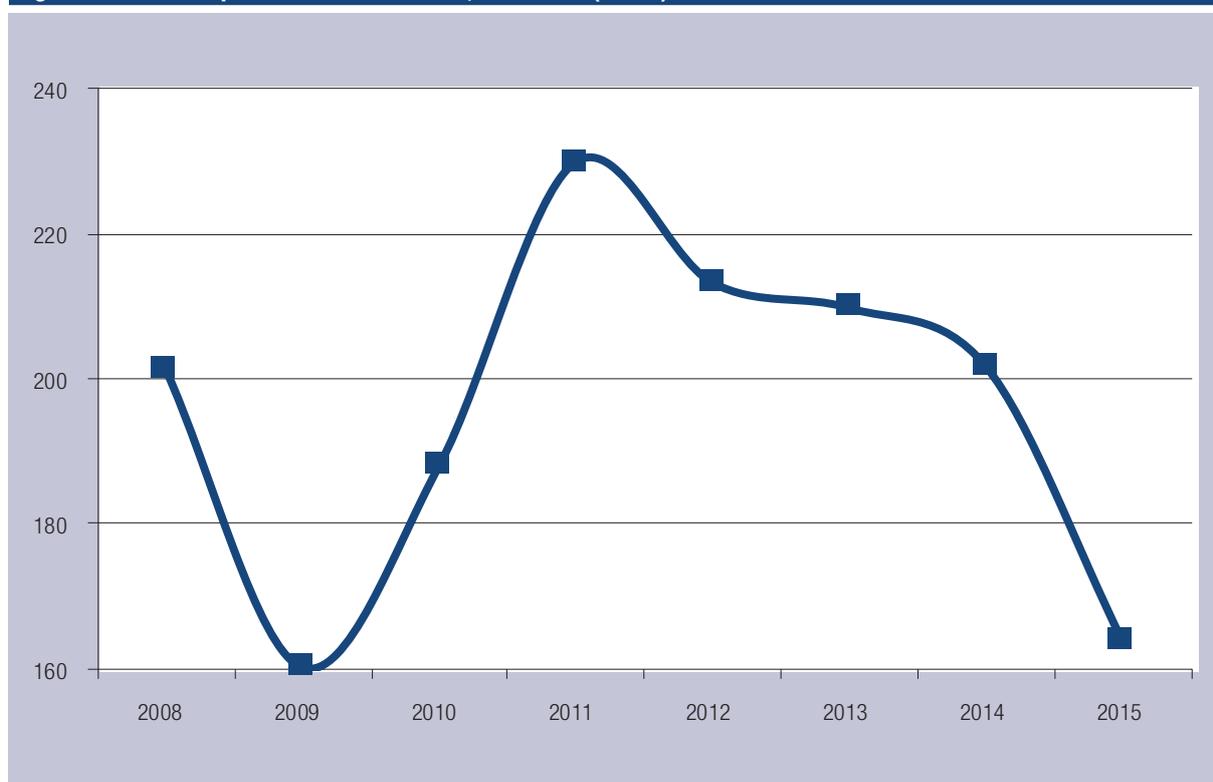
Figura 20. Centroamérica y la República Dominicana: contribución de la agricultura al producto interno bruto real total, 1990-2000 y 2001-2003 (Porcentaje)



Fuente: CEPAL.

Figura 21. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, agricultura y total, 2011-2015 (Porcentaje)

Fuente: INEC.

Figura 22. Índice de precios de los alimentos, 2008-2015 (Índice)

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura .

indígenas. Por lo tanto, la baja productividad del sector y la reducción en ganancias para los participantes pueden aumentar la desigualdad dentro del país. Los problemas de desarrollo que rodean el desempeño del sector se ven agravados por el efecto que una disminución en la actividad agrícola puede tener sobre el desplazamiento interno de personas de las zonas rurales a las grandes ciudades. Esto también aumenta las presiones sociales que enfrentan las ciudades principales en el país. En paralelo a las políticas de transformación estructural y las estrategias para la inserción de las actividades agrícolas en las cadenas globales de valor (CGV), se necesitan políticas específicas para fortalecer el sector agrícola y poder abordar los problemas de desigualdad.

Dentro del sector agrícola panameño coexisten problemáticas diferentes de acuerdo al modelo de producción agrícola. El modelo agroexportador generalmente se encuentra en las zonas donde la comunicación es fácil, donde hay mejores suelos y donde los sistemas de riego están en uso. Es más intensivo en capital y utiliza tecnología y mano de obra calificada. Los elementos más representativos bajo este modelo son las cucurbitáceas, el azúcar y el ganado. El modelo económico tradicionalmente protegido se caracteriza por la agricultura que se practica intensivamente y con ingresos muy desiguales, de medio-bajo a alto. Los productores pequeños, medianos y grandes coexisten, con los pequeños y medianos productores teniendo dificultades para acceder al crédito agrícola. En general, los productores utilizan maquinaria y hay caminos de acceso a las granjas, pero hay pocos sistemas de riego, uso de agroquímicos y semillas de calidad media. Los elementos cultivados se dirigen básicamente al mercado doméstico y tradicionalmente han sido protegidos como rubros sensibles: el arroz, el maíz, las carnes de res y de cerdo, los lácteos, los tomates, el café y los cítricos. El modelo de subsistencia es característico de los agricultores pobres con muy baja productividad de cultivos, que dependen de suelos con bajos niveles de productividad, tienen poco acceso a carreteras y no cuentan con tecnología. Los elementos cultivados son para el sustento familiar y generalmente son: arroz, maíz, frijol y yuca. Los elementos pecuarios generalmente son gallinas y unos pocos cerdos.

El último Censo Agrícola se realizó en el año 2011 para determinar las principales características de las operaciones agrícolas. Comparado con el

censo realizado la década anterior, los resultados mostraron un incremento del 5,4 por ciento en el número de productores agrícolas y una reducción del 2,6 por ciento en la tenencia de la tierra.⁵⁶ Esta tendencia debería continuar durante esta década debido a que los productores rurales están cerrando sus actividades y a la presión de adjudicar tierras a actividades inmobiliarias y de turismo pues son más rentables.

Los granos básicos como el arroz, el maíz y los frijoles constituyen la mayor parte de la producción agrícola de Panamá. Estos son seguidos por las frutas y verduras tropicales, raíces y tubérculos. La producción ganadera está encabezada por carne y leche de ganado, pollos, huevos, cerdos, cabras y la apicultura. Actualmente el país tiene un déficit principalmente en granos básicos y en algunos vegetales, mientras que satisface la demanda de proteína animal con la producción actual.⁵⁷ El resto de la demanda se suple mediante importaciones. A pesar de que los números no son altos, la producción de bienes agrícolas y ganadería es una importante fuente de alimentos e ingresos para la población rural. La producción de algunos bienes agrícolas entre 2000 y 2013 ha mostrado una alta variabilidad en volumen, con descensos en los últimos tres años en artículos tales como arroz, patatas, cebollas y tomates.⁵⁸ Hay algunas oportunidades de diversificación con productos como el sorgo, el cacao, el achiote, la guayaba, la papaya, el ñampí, los pimientos, las flores y el follaje.

Los productos exportados se clasifican como “tradicionales” y “no tradicionales”. Los productos considerados tradicionales, como el banano, el azúcar y el café, se exportan desde hace décadas. Los productos no tradicionales - tales como las frutas, las hortalizas y los productos ornamentales - comenzaron a ser exportados más recientemente cuando las nuevas tecnologías de producción se incorporaron y se amplió la inteligencia de mercado.

La productividad de la mayor parte de los principales productos no ha variado muchos desde el 2000.⁵⁹ En general, existe una baja productividad en el sector, lo que genera salarios bajos. El salario mensual promedio en el sector primario es de los más bajos en comparación con otras actividades económicas.⁶⁰ Estas condiciones incentivan la inversión en otros sectores de la economía, especialmente en el sector de servicios, alimentando así el círculo vicioso de baja productividad y bajos salarios y contribuyendo al

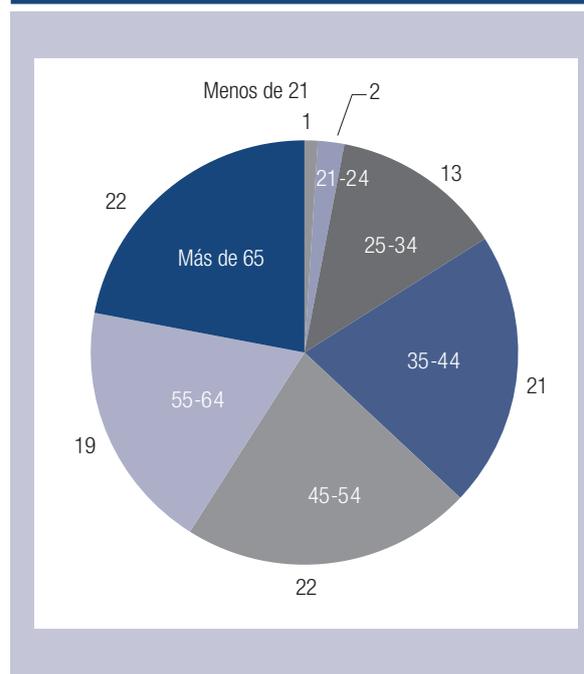
abandono del campo que se está quedando sin relevo generacional. Una característica que se viene dando en las regiones rurales del país es la poca presencia de población joven que participa en actividades agrícolas o pecuarias. La mayor parte de los productores - 63 por ciento - tiene más de 45 años de edad y el 22 por ciento tiene 65 años o más⁶¹ (véase la figura 23).

Un sector agrícola con baja productividad no puede garantizar una adecuada prestación a los mercados nacionales y extranjeros. Por eso es muy importante aplicar políticas que mejoren la productividad del sector. Esto es relevante para la población que ha visto el suministro de alimentos básicos volverse más y más caro. También es un factor clave de competitividad para las actividades agroindustriales que requieren insumos, tanto en cantidad como en calidad. Esto es particularmente importante ya que el sector agroindustrial en la actualidad representa cerca del 70 por ciento del sector industrial nacional.⁶² Por último, se requiere con urgencia un sector agrícola con una mayor productividad para generar alimentos de mejor calidad exportable.

Hay una oportunidad, con la mayoría de los productos, de expandir la producción mediante el cultivo de más tierra y mediante el uso de tecnología que impacte positivamente la productividad. Sin embargo, hay una capacidad limitada para promover la investigación y la innovación tecnológica aplicada al sector. Además, en algunos casos, la tierra utilizada previamente para la agricultura podría ser recuperada si los productores

perciben que la producción de alimentos puede ser un negocio rentable, tanto para el consumo interno como para la exportación. La necesidad de una planificación adecuada de la tierra es una de las lecciones del diagnóstico realizado por el sector privado en la provincia de Chiriquí (véase recuadro 3).

Figura 23. Panamá: distribución por edad de los productores agrícolas (Porcentaje)



Fuente: MIDA, Censo de Agricultura 2010.

Recuadro 3. Diagnóstico de la agricultura en la provincia de Chiriquí

Chiriquí es la provincia más importante en términos de la producción de alimentos. Su diagnóstico puede proporcionar lecciones relevantes para la política pública ya que el perfil que emerge para el sector no es muy diferente de la realidad de la agricultura en otras provincias del país. En esta provincia hay 35.528 granjas, la mayoría de las cuales son de pequeños productores y de pequeñas y medianas empresas. Hay 35.045 productores, de los cuales el 76 por ciento - 23.000 - tienen más de 45 años de edad. Alrededor del 45 por ciento de la tierra en la provincia se utiliza para pastos mejorados, el 14 por ciento para el cultivo de hierba tradicional, el 13 por ciento para cultivos temporales y el 9 por ciento para cultivos permanentes. Esto muestra que la ganadería es la actividad predominante.

Según el mapeo realizado, uno de los más graves problemas en el desarrollo de la agroindustria es la complejidad burocrática que existe para establecer una empresa, pues existen varias instituciones públicas regulando la actividad. La ordenación del territorio es significativamente pobre y no hay compatibilidad entre el uso potencial y actual de la tierra. No hay planes apropiados para el manejo adecuado de las cuencas y el uso del agua requiere un estudio de balance hídrico para definir y distribuir su uso, su producción y el suministro a la población.

Políticas dictadas a nivel nacional no responden a las necesidades específicas de los diferentes subsectores que existen en Chiriquí. Por lo tanto, debe existir un modelo de gestión descentralizada para ayudar a establecer las medidas necesarias para abordar con eficacia los cuellos de botella específicos en todos los sectores de la provincia.

Fuente: Visión de País 2025, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) Chiriquí, Agosto de 2014.

Los lineamientos estratégicos para impulsar al sector están claramente definidos desde finales de la década pasada. Los mismos incluyen, entre otros: fomento de la agro-exportación, fomento de la investigación e innovación tecnológica, fortalecimiento de la infraestructura para dar apoyo al sector, y mejoramiento del sistema de comercialización. Sin embargo, han habido serias deficiencias en términos de diseño y ejecución de planes de acción, lo cual ha profundizado la problemática en el tiempo. El sistema institucional es débil y su capacidad de respuesta se ha visto limitado por la falta de integración del sector público agropecuario. Un ejemplo de las deficiencias en el

diseño e implementación de acciones es el proyecto llamado “cadena de frío” (véase el recuadro 4).

La política agrícola ha sido destinada a apoyar las áreas y los productores con una cierta capacidad de competir en los mercados, especialmente el mercado de exportación. Por otro lado, los productores pequeños y de subsistencia han sido apoyados por programas de bienestar con el fin de aliviar la pobreza rural. El Banco Nacional de Panamá y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) tienen programas financieros, pero para acceder a ellos, el productor debe pagar por adelantado y dar garantías que la mayoría de las veces no tiene.

Recuadro 4. Proyecto “Cadena de Frío”

La Cadena de Frío se refiere al manejo controlado de las temperaturas y humedad de los productos perecederos para mantener su calidad e inocuidad desde el momento en que la cosecha sale del campo o punto de origen a través de toda la cadena de distribución y hasta llegar al consumidor final. El proyecto se estructuró a nivel nacional para que pudiera contribuir al desarrollo del sector agrícola, a la reducción de las pérdidas y a los costos de producción.

En 2014, se puso en marcha la infraestructura planeada para el proyecto, incluyendo cuatro centros de acopio. Estos centros están ubicados en Dolega, Cerro Punta y Volcán, en la provincia de Chiriquí, y en El Ejido, en la provincia de Los Santos. Sin embargo, los centros de acopio carecen del equipo y las herramientas necesarias para que los productores los utilicen adecuadamente. La Unidad Alimentaria MercaPanamá, una multimillonaria infraestructura parte del proyecto Cadena de Frío en la capital, se inauguró hace más de un año sin las vías de acceso necesarias, sin suministro de agua y sin permiso de ocupación. Adicionalmente, está ubicada al lado de un complejo hospitalario.⁶³

En la actualidad, las operaciones del proyecto Cadena de Frío son casi inexistentes y por lo tanto no puede beneficiar a los productores. El Ministerio de Salud (MINSa) ahora pretende utilizar las bodegas del proyecto Cadena de Frío como depósito para centralizar el almacenamiento y distribución de medicamentos.

V

PESQUERÍAS



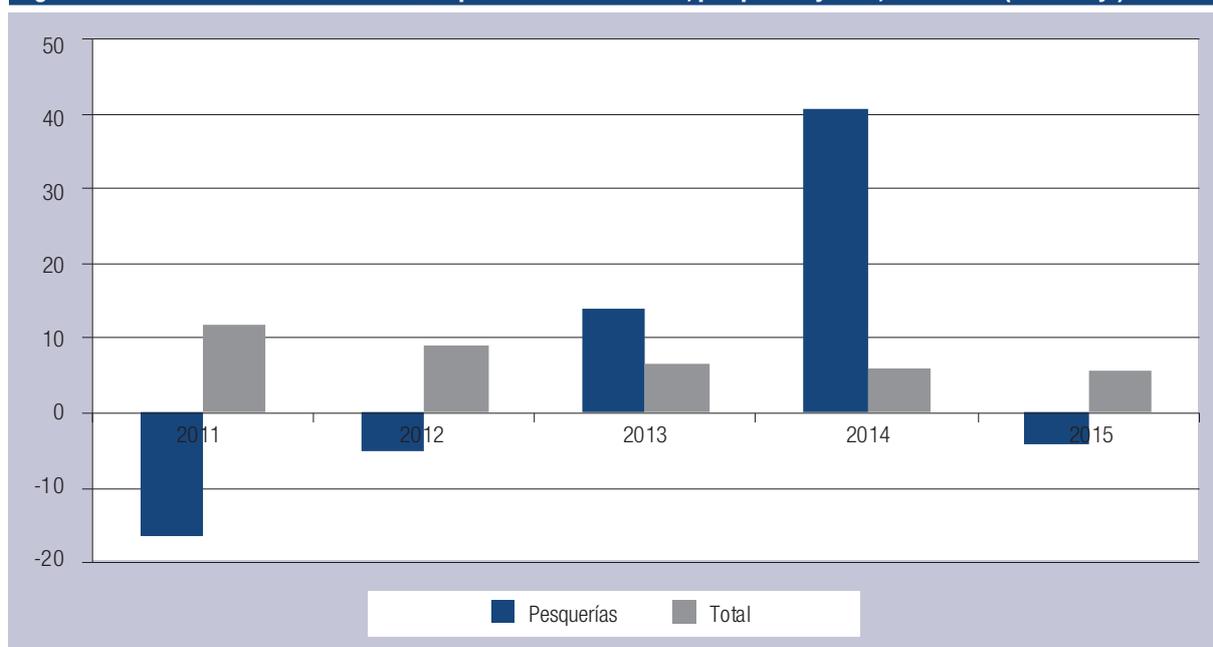
El sector es relevante para las exportaciones de mercancías, pero la contribución de la pesca al PIB ha sido inferior al 1 por ciento desde 2011 y ha evolucionado con volatilidad. El sector tuvo una fuerte contracción entre 2008 y 2012, también vinculado a una disminución en las exportaciones de mariscos durante el período.⁶⁴ La pesca luego registró un crecimiento de dos dígitos en 2013 y 2014 debido a la demanda de los principales importadores mundiales.⁶⁵ Las exportaciones alcanzaron los US\$166 millones, un aumento del 16,7 por ciento en valor y un aumento del 28 por ciento en volumen.⁶⁶ En 2015, las exportaciones disminuyeron en un 6,8 por ciento en valor a US\$155 millones, a pesar de un aumento del 1,9 por ciento en volumen, lo que llevó a una disminución en el valor agregado de la industria del 4,3 por ciento (véase la figura 24). Esto confirma la importancia del comercio internacional, y por lo tanto de la política comercial, para el desarrollo del sector.

Las mayores exportaciones, tanto en términos de volumen como de valor han sido los mariscos; pescados frescos o refrigerados tales como los salmónidos y tilapia; el pescado congelado como la tilapia, atún, arenque, cazón y tiburón; y el filete y demás carne de pescado. Los mariscos representan el mayor porcentaje del valor de las exportaciones totales de pesca en 2015 - 44 por ciento - y el segundo porcentaje más alto de volumen exportado

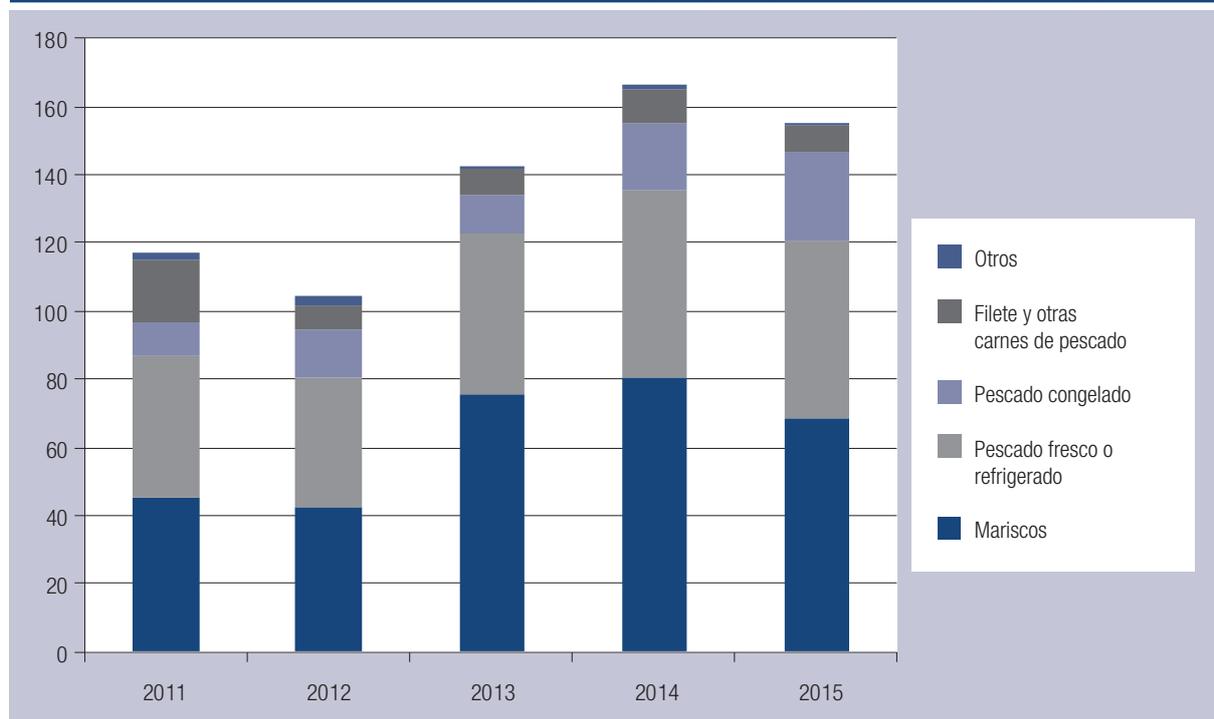
en el mismo año 29 - por ciento. En el mismo año, el pescado fresco o refrigerado representó el 34 por ciento del valor y el 39 por ciento del volumen y el pescado congelado el 17 por ciento del valor y el 27 por ciento del volumen. En conjunto, estas tres categorías representaron el 95 por ciento de tanto el valor y el volumen del total de la pesca en 2015⁶⁷ (véase la figura 25). El filete y demás carne de pescado representaron el 5 por ciento del valor y el 4 por ciento del volumen en 2015. De estas categorías principales, el pescado congelado tuvo el mayor crecimiento en términos de valor y volumen entre 2011 y 2015.

El principal destino de las exportaciones en 2014 fue los Estados Unidos de América, con un muy importante 56,1 por ciento de participación, Viet Nam (13 por ciento), Costa Rica (4,9 por ciento), España (4,9 por ciento) e Italia (3,3 por ciento). En 2015, las exportaciones a Estados Unidos de América cayeron en un 14,2 por ciento, creando una disminución del 16,2 por ciento en los ingresos. La nueva generación de acuerdos comerciales suscritos por Panamá con los Estados Unidos de América; la Unión Europea; Canadá; Singapur; Provincia China de Taiwán; Chile; Perú; y Centroamérica, le otorga al país un arancel preferencial (arancel cero) en productos de pesca, una condición que impacta positivamente las exportaciones. Estas preferencias no se aplican a algunas especies protegidas a nivel internacional y a

Figura 24. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, pesquerías y total, 2011-2015 (Porcentaje)



Fuente: INEC.

Figura 25. Panamá: distribución del valor de las exportaciones por tipo de producto, 2011-2015 (Porcentaje)

Fuente: INEC.

un pequeño grupo de variedades que son sensibles en el mercado de algunos socios comerciales.⁶⁸

En estos acuerdos, así como en los acuerdos de alcance parcial, las normas de origen para estos productos estipulan que son reconocidos como procedentes de Panamá o del socio comercial cuando se pescan, o criados en el caso de la acuicultura, en las aguas o el territorio de las partes. Las normas de origen también reconocen lo que se pesca en aguas internacionales por los buques con bandera de Panamá o del país socio, lo cual es una norma preferencial para el país.

El sector pesquero se divide en tres sub-sectores: industrial, artesanal y de acuicultura. El subsector artesanal se dedica principalmente a la pesca de peces, camarones y langosta en la zona costera. En el mercado local, la producción de la pesca artesanal sustenta las necesidades de la población. Las pesquerías en Panamá han evolucionado desde las pesquerías artesanales de la década de 1950, incorporando la actividad de la pesca industrial que fue desarrollada en Panamá en la década de 1960 para capturar arenque y anchoas para la producción de harina y aceite para exportación. La pesca industrial dio lugar a una mayor diversificación de la oferta del

país en el mercado, utilizando medios más eficientes de navegación y captura de las especies. Se lleva a cabo en gran medida en aguas internacionales. Las principales actividades en el subsector industrial incluyen la pesca y el procesamiento de camarón y atún. Este subsector se centra en productos que sirven como insumos para posterior procesamiento y fomenta la importancia del sector para la exportación de mercancías, incluyendo la pesca de especies de alto valor agregado para los mercados internacionales. La pesca industrial es el segmento que mejor ha desarrollado la pesca en Panamá.

La principal actividad del subsector de la acuicultura es la producción de camarón de cultivo para la exportación. El principal rubro acuícola de exportación en Panamá es el camarón.⁶⁹ Se produce principalmente (55 por ciento) en las zonas agrícolas que ocupan más de 9 millones de hectáreas. Los volúmenes de camarón permiten que la producción actual se exporte a los mercados internacionales, donde los principales importadores son Estados Unidos de América, Europa y Japón. La acuicultura también está emergiendo como una actividad prometedora y debe ser promovida de mejor forma, como por ejemplo, informando a los actores sobre las especies

que son más lucrativas y tienen una mayor demanda. El seguimiento del sector de la acuicultura involucra diversas instituciones del sector público, incluyendo el MIDA, el MINSA y la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA). A partir de 2006, se crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)⁷⁰ como institución encargada de los recursos acuáticos de Panamá.

En Panamá, el 95 por ciento de la pesca se da en el Océano Pacífico debido a las condiciones oceanográficas de la Bahía de Panamá, que constituye una de las tres zonas de afloramiento estacional del Pacífico de América. Estas zonas son áreas de pesca importantes porque gozan de vientos que mueven las partes superiores del océano permitiendo que las capas profundas más frías y llenas de nutrientes, las cuales son más propicias para la vida de las especies marinas, afloren. A pesar de estas condiciones favorables, la sobrepesca en la región del Pacífico tropical está afectando la población de algunas especies marinas.⁷¹ La actividad del sector está regulada por la ARAP, cuya misión incluye prevenir la sobreexplotación de los recursos y garantizar el cumplimiento de las normas y convenciones internacionales. Además, la sobrepesca puede ser subestimada ya que 60 por ciento del pescado producido entre 1950 y 2010 no fue reportado y se estima que el 40 por ciento del total de la pesca - incluyendo atún, langosta, mariscos y tiburón - no se reporta.⁷² Esto requiere de una reestructuración de la industria pesquera.

La importancia de la gestión sostenible de los recursos se ve confirmada por el daño que se ha producido en los manglares y arrecifes de coral debido a la sedimentación derivada de la deforestación. Estos hábitats son nichos reproductivos pertinentes para el desarrollo de diversas especies que tradicionalmente son importantes para la industria pesquera de Panamá. Esto provoca una potencial amenaza actual, incluso para la pesca industrial y las exportaciones, que son un determinante clave del rendimiento global del sector. Por otro lado, puede ser importante seguir discutiendo la prohibición de la utilización de la pesca con palangres para la pesca artesanal e industrial en las aguas territoriales⁷³ para evaluar el impacto real que esto puede tener en el desarrollo de las especies y para medirlo contra el impacto que tiene en la producción de peces.

Recientemente, la ARAP anunció que Panamá está implementando un nuevo Sistema de Información

para la Evaluación de los Recursos Acuáticos y la Calidad de las Aguas (SIERAC), que permite proveer información sobre el estatus actual de los recursos pesqueros en el país, incluyendo el estatus de los tiburones y el estado de los océanos. El sistema tiene como objetivo desarrollar la capacidad de la ARAP para evaluar y gestionar los recursos hídricos, a través del desarrollo e implementación de una herramienta que procesa y analiza los datos generados en los sitios de aterrizaje. El programa “mantiene las cifras de producción de la pesca y la acuicultura, así como el registro de los proyectos de pesca y de la acuicultura actualizados.”⁷⁴ Evaluaciones del SIERAC permiten el establecimiento de políticas, normas, estrategias, planes y programas que sean apropiados y eficaces para el desarrollo sostenible.

En el sector privado, La Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) y la Fundación Nacional de Pesca (FUNAPESCA) se comprometieron a impulsar de forma conjunta un mejor uso de los recursos pesqueros en Panamá. El foco está en la promoción de actividades económicas sostenibles, como la pesca responsable. También planean promover la investigación en un área donde en general hay poca investigación, y aprovechar los programas de investigación disponibles para FUNAPESCA para promover mejores prácticas.

FUNAPESCA y la Asociación Nacional de la Industria Pesquera de Panamá (ANDELAIPP) presentaron los resultados de la “Encuesta para la Gestión Integrada de la Pesca” a las autoridades de la industria pesquera, asociaciones de pescadores y empresarios. La encuesta se llevó a cabo desde principios de 2015 para los subsectores de la pesca artesanal, industrial y de la acuicultura en todo el país. La aprobación de una nueva ley de pesca es una prioridad para el 86,2 por ciento de los encuestados. Un nuevo Plan Nacional de Desarrollo de la acuicultura debe desarrollarse, según el 87,7 por ciento de los encuestados. Por último, el 93,8 por ciento indicó que la administración pesquera promueve la mejora y la innovación tecnológica en acuicultura y pesquerías.

Hay espacio para aumentar las exportaciones mediante la acuicultura y la maricultura y Panamá ha venido liderando este tema en la región. La asociatividad y las redes se consideran factores importantes en las pesquerías. Se recomienda también una ventanilla única para que todas las instituciones, incluyendo el Ministerio de Ambiente, puedan alinear sus acciones de incentivos.

VI

INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA



El sector manufacturero ha tenido un modesto e incluso decreciente aporte al PIB en los últimos años, donde la participación de las manufacturas en el PIB total se redujo de 6,5 a 5,4 por ciento entre 2011 y 2015. Esta tendencia a la baja ha existido en las últimas dos décadas, a pesar de un cierto aumento en el valor nominal de la producción manufacturera. Las actividades industriales han, en efecto, mantenido un rendimiento por debajo de la economía en general. Desde el 2001 la producción sectorial ha crecido menos que el PIB total, con una disminución en el valor agregado de la industria del 1,3 por ciento en 2015 (véase la figura 26).

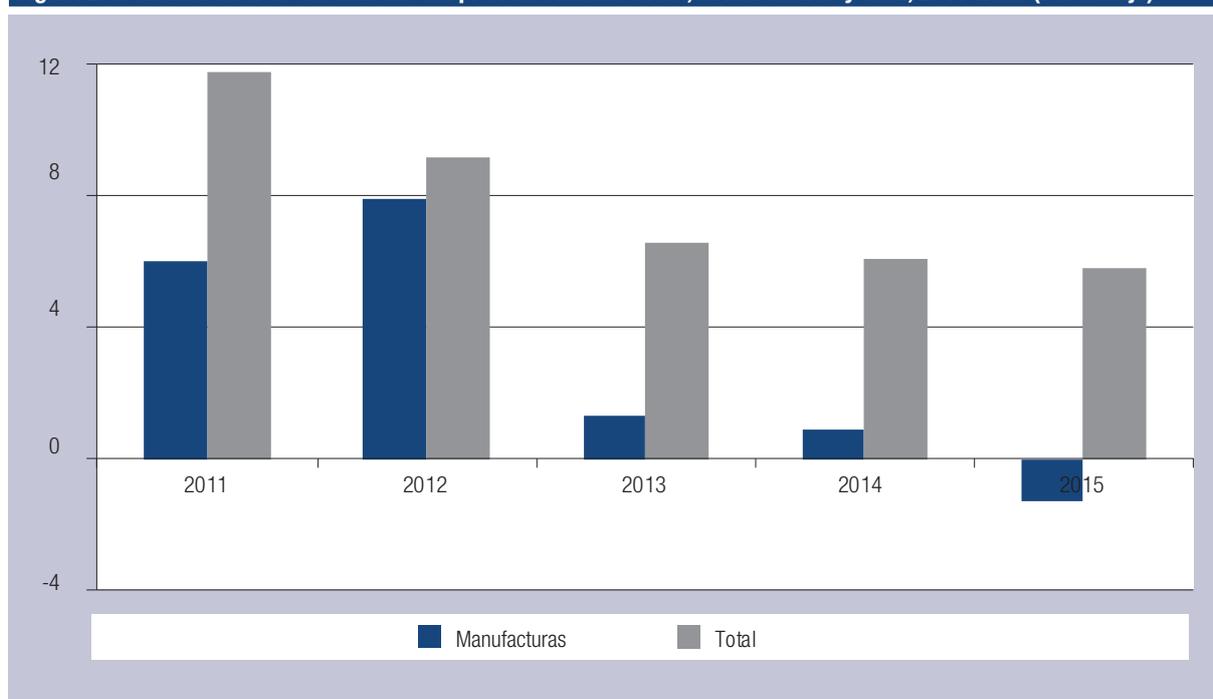
La diversificación de actividades también se ha reducido en los últimos veinte años. La mayor parte del valor agregado que genera el sector proviene de la industria alimenticia y de bebidas, seguido por los materiales de construcción. La distribución geográfica de las actividades de manufactura en el país es también heterogénea, con la provincia de Panamá representando el 80 por ciento de la producción manufacturera.⁷⁵

El sector manufacturero es más importante en términos de empleo que de producción. En 2014, el sector manufacturero representó más de 120.000

puestos de trabajo directos, absorbiendo el 7,4 por ciento de la mano de obra empleada. Sin embargo, sólo 49.885 de estos trabajos de manufactura - menos de la mitad - eran puestos de trabajo formales.⁷⁶ Además, la contribución del sector manufacturero a la generación de nuevos puestos de trabajo se ha estancado durante la última década, con 119.192 empleos en 2005 y 124.868 puestos de trabajo en el 2014.⁷⁷

El desempeño del sector ha estado algo correlacionado con el nivel de incentivos que ha recibido y se puede argumentar que su declive en el tiempo puede estar relacionado con la terminación de ciertos incentivos. A mediados de la década de 1980 una ley de incentivo⁷⁸ creó condiciones más favorables para la instalación de empresas industriales. Uno de los más importantes incentivos era el hecho de que la importación de materias primas pagaba un arancel del 3 por ciento. Para que las empresas pudieran calificar para estos beneficios, era necesario que se inscribieran en el Registro Oficial de la Industria Nacional (ROIN). Los registros duraban de 10 a 15 años, dependiendo de si las empresas se establecían en algunos distritos particulares o en la provincia de Colón. En 1995, una ley llamada la “universalización de incentivos”⁷⁹ extendió los incentivos a todas las

Figura 26. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, manufacturas y total, 2011-2015 (Porcentaje)



Fuente: INEC.

empresas hasta el año en el que los incentivos para la última sociedad inscrita en el ROIN caducaran. En este contexto, y junto con un modelo de sustitución de importaciones proteccionista que se mantuvo durante varias décadas, el sector tuvo un crecimiento nominal durante la década de 1990, contribuyendo 11,96 por ciento al PIB en 1996.⁸⁰

En 2009, después de una disminución en la producción nominal de la industria en la última década, y procurando atraer nuevas inversiones al sector, el gobierno introdujo otras medidas para la promoción y desarrollo de la industria.⁸¹ Se creó un instrumento llamado Certificado de Fomento Industrial (CFI) a favor de empresas que hacen inversiones en ciertas áreas y utilizable para pagar impuestos. Lo más importante, la ley es aplicable a ciertas inversiones en actividades de investigación y desarrollo, sistemas de gestión de calidad y ambiente, y la formación de recursos humanos. Este proceso todavía está en vigor, pero se puede considerar con una carga excesiva y el crecimiento en el sector sigue siendo de bajo rendimiento en comparación con la economía total.

Actualmente el gobierno se encuentra en un período de consulta con el sector privado para adoptar una nueva ley con medidas que puedan hacerle frente a la eliminación del ROIN, que venció en diciembre del 2015. El MICI ha señalado que tiene una propuesta de política integral para el sector industrial que destaca las necesidades que tiene actualmente, entre las cuales están: un marco regulatorio estable que facilite el crecimiento del sector; lineamientos estratégicos claros para iniciar el plan de acción en áreas prioritarias; e incentivos que fortalezcan la competitividad de las empresas y ayuden a atraer la IED y a fortalecer la industria local. Igualmente, señaló que está trabajando en una iniciativa legislativa para reducir la burocracia en asuntos industriales. Entre los componentes que constituirán el nuevo marco jurídico del sector están:

- La creación del Programa Nacional de Competitividad Industrial (PNCI);
- Un nuevo Registro de la Industria Nacional; y
- La ventanilla única para los trámites de la industria.

El desarrollo de una economía de mercado que sea abierta, competitiva y productiva implica apoyar al sector manufacturero para que pueda producir insumos de menor costo y de mayor calidad, incluyendo materias primas, servicios y equipos.

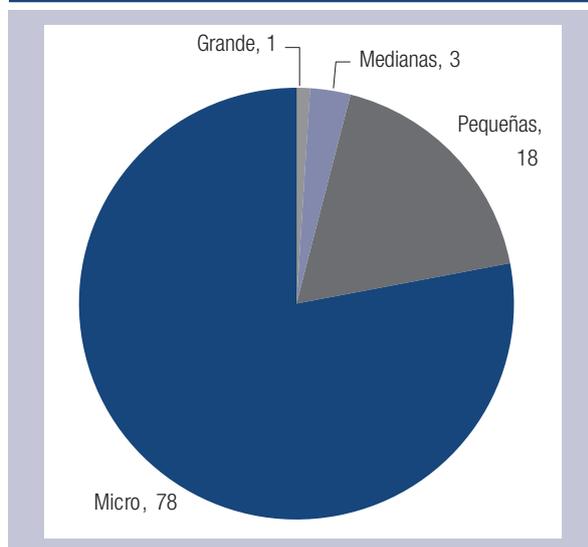
Por lo tanto, una política industrial clara debe ser puesta en marcha para promover la adopción de las tecnologías de producción, organización, gestión y marketing más eficaces en línea con la reducción de los costos y el aumento de la calidad del producto. Para ello es necesario mejorar el acceso a la información, la innovación, la aplicación de nuevas tecnologías, la gestión eficiente del inventario y una mejor organización administrativa y financiera.

La penetración en los mercados internacionales es importante para ganar escala y promover la competitividad, a partir de la red de nuevos y futuros TLCs. Por lo tanto, es necesario garantizar que el sector tenga acceso a inteligencia de mercado para, por ejemplo, identificar oportunidades de comercio, transporte y acceso a condiciones de financiación. Para aumentar la capacidad de oferta y de exportación, y también para atraer nueva inversión doméstica y extranjera (que ayudará a desarrollar aún más las industrias de exportación), es fundamental mejorar las deficiencias en la formación para el trabajo, mejorar la infraestructura, tener estabilidad jurídica e institucional y previsibilidad, y disponer de procedimientos de gobierno simplificados y facilitadores. La política industrial debe ir de la mano con el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado y es particularmente importante para aprovechar al máximo el uso de los sistemas de transporte y logística a lo largo del Canal de Panamá, las zonas francas de exportación, y la zona de desarrollo especial Panamá-Pacífico.

Agroindustria

La agroindustria se define como la transformación de las materias primas de los sectores de la agricultura, la acuicultura y la silvicultura, a través de la manipulación, la conservación y el procesamiento post-cosecha. Esto puede ocurrir en diferentes niveles tecnológicos - casero, artesanal, semi-industrial e industrial - con el fin de obtener productos que pueden ser comercializados en los mercados nacionales e internacionales. La agroindustria representa el 70 por ciento del sector industrial en Panamá. Sus productores son en su mayoría microempresarios, que generan el 78 por ciento del empleo en este subsector (véase la figura 27). De acuerdo a datos del INEC provenientes de un estudio sobre distribución geográfica, en el año 2013 la agroindustria alimentaria estaba integrada por unas 2.400 empresas clasificadas en 14 ramas. De

Figura 27. Panamá: distribución del empleo en el subsector agroindustrial por tamaño de empresa, 2013 (Porcentaje)



Fuente: INEC, Estudio sobre la caracterización de las empresas agroindustriales, 2013.

estas, el 26 por ciento se encuentran en la provincia de Chiriquí, el 24 por ciento se encuentran en la provincia de Panamá y 15 por ciento en las provincias de Herrera y Los Santos.

Hay una gran necesidad de fomentar las redes y la asociatividad con el fin de elevar el nivel de competitividad en el subsector agroindustrial. También es fundamental para fortalecer los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con los proveedores y consumidores (véase el recuadro 5). La estrategia del gobierno para el crecimiento en el subsector se ha basado en cinco iniciativas: i) la expansión del sistema de riego para aumentar la producción de insumos para el subsector; ii) la construcción de vías de acceso para conectar la producción a los proveedores y a los mercados; iii) el desarrollo de una cadena de frío; iv) la reestructuración de las políticas de asistencia e incentivos; y v) la creación de una institución de comercialización, la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PROINVEX).

Si bien estas iniciativas son válidas, la realidad ha demostrado que existen problemas serios de coordinación que impiden ejecutar programas y proyectos capaces de llevar las iniciativas a resultados tangibles. La problemática requiere acción en los niveles nacional y subnacional que van más allá de la esfera de acción de un solo organismo o institución gubernamental. Tales programas de acción necesitan llevar a cabo proyectos específicos que involucren la participación activa de los operadores del sector privado y la sociedad en su conjunto.

Recuadro 5. Parque Industrial de Techno-Food

Un ejemplo de una nueva tendencia en el área de la agroindustria es la agrupación de producción y logística multisectorial tomando forma a través de la inversión privada de una cadena de supermercados con presencia en todo el país. En 2014, la cadena transfirió el centro de procesamiento de los productos frescos de la marca fuera de la ciudad capital, invirtiendo en un parque industrial de Techno-Food situado al oeste del canal, entre Capira⁸³ y La Chorrera. La inversión alcanzó unos US\$100 millones y en este complejo se desarrollan todos los productos vendidos por la cadena en materia de cárnicos, lácteos, frutas y verduras y los derivados del pan.

Aparte de generar 1.000 nuevos puestos de trabajo, este ejemplo es importante ya que se trata de la primera empresa privada en desarrollar un centro logístico de este tipo y tamaño en el país. Por lo tanto, podría ser un buen ejemplo de cómo las actividades de procesamiento y logística deben estar encadenadas a través de proyectos que aumenten la eficiencia y la productividad.

VII

SERVICIOS LOGÍSTICOS



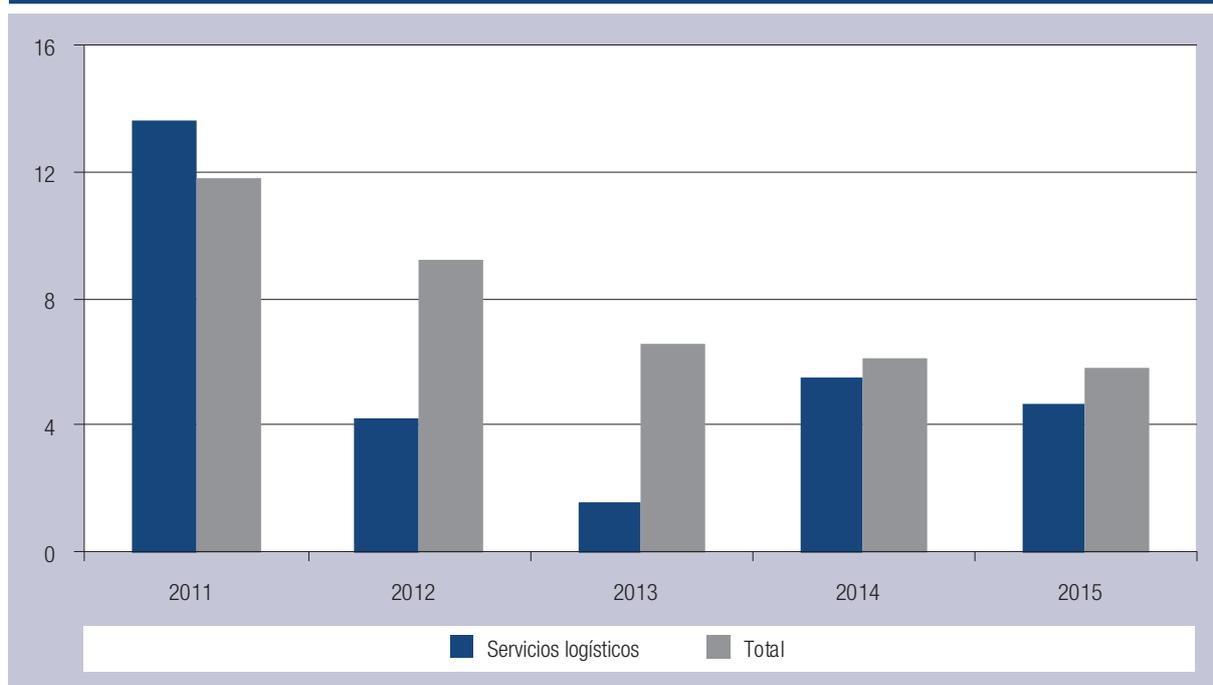
El sector del transporte, almacenamiento y comunicaciones ha sido uno de los mayores contribuyentes al PIB total. Entre 2011 y 2015, su producción aumentó de US\$4.375 millones a US\$5.115 millones. Aún así, el crecimiento del PIB del sector ha sido de bajo rendimiento en relación con la economía total desde 2012 (véase la figura 28), y esto dio lugar a una ligera disminución de la contribución del sector al PIB total de 16,0 por ciento en 2011 a 14,3 por ciento en 2015. Aunque se estabilizó en aproximadamente un 14 por ciento de contribución al PIB desde el 2013, este ligero descenso ha movido el sector de ser el segundo mayor contribuyente, después del sector de ventas al por mayor y al por menor, a ser el tercer mayor contribuyente al total del PIB, también después del sector de la construcción, que ha crecido continuamente.

Dentro de este gran subsector, el transporte y la logística dan cuenta de la mayor parte de la producción, debido principalmente a las actividades de transporte. Dentro de las actividades de transporte, el Canal de Panamá y el transporte aéreo revelan algunas de las mayores contribuciones al PIB sectorial. Las actividades de mayor crecimiento incluyen el transporte aéreo y ferroviario. El Canal de Panamá tuvo una de las tasas de crecimiento más bajas en el sector entre 2010

y 2012,⁸⁴ revelando que, a pesar de su innegable importancia, ha sido una actividad económica madura en los últimos años. Esto apunta a la importancia de la ampliación del canal como una estrategia para generar un mayor dinamismo en esta importante actividad. De hecho, había habido cierta disminución en la demanda por parte de algunas rutas del canal, concretamente desde la costa este de los Estados Unidos de América a Asia, desde Asia a la costa este de los Estados Unidos de América y de la costa oeste de América del Sur a Europa.⁸⁵ Además, algunas compañías de transporte se volcaron temporalmente hacia Europa como centro de distribución debido a las embarcaciones post-Panamax⁸⁶ que no cabían en el canal.

Se trata de un sector muy intensivo en capital y de alta productividad. Su aporte ha crecido desde el 2000, año en el cual su mayor activo, el Canal de Panamá, fue transferido al país. La transferencia del canal al Estado Panameño marcó el inicio de un proceso donde la posición geográfica del país y su activo principal podían ser utilizados como motor de desarrollo. La agrupación de servicios logísticos es hoy en día uno de los motores más dinámicos y emerge con un potencial aún mayor gracias a la finalización de la ampliación del canal, permitiendo que este acomode buques post-

Figura 28. Panamá: tasa de crecimiento del producto interno bruto, transporte, almacenamiento y comunicaciones y total, 2011-2015 (Porcentaje)



Fuente: INEC.

Panamax que transportan 12.600 contenedores, frente a los 4.500 transportados por embarcaciones que no son post-Panamax. La ampliación del canal involucra la construcción de dos nuevos juegos de esclusas post-Panamax, una en el lado Pacífico y otra en el lado del Atlántico, nuevos canales de acceso y dragado y la mejora en los flujos de agua.

El país se ha posicionado como el centro de servicios logísticos de valor agregado internacional más importante en el continente. Su infraestructura tanto en términos de puertos, aeropuertos y el Canal de Panamá se complementa con incentivos a la inversión en zonas francas y oportunidades derivadas de acuerdos comerciales. No obstante, esto requiere reconocer que los límites entre los diferentes componentes de las cadenas de valor de transporte y logística se están difuminando. Por ejemplo, la competitividad de los servicios portuarios está determinada por la calidad de sus servicios de soporte y la forma en que contribuyen a la eficacia y la calidad de los servicios de transporte. Como otro ejemplo, los servicios logísticos tradicionales - almacenamiento, carga y descarga, consolidación, distribución - se deben complementar con los llamados servicios logísticos de valor agregado, entre otros, reempaqueado, montaje, individualización, control de calidad y pruebas. Actualmente, los principales servicios de carga de valor agregado de Panamá son el etiquetado de carga, configuración de computadores, actualización de software y reempaqueado. Adicionalmente, desde la ZLC se maneja la logística de repuestos y se está incursionando en nuevos negocios como el comercio electrónico.

Aún así, las principales cadenas de valor logísticas en Panamá reflejan la dualidad de su economía y las condiciones de transporte heterogéneas a las que

se enfrentan los fletes nacionales e internacionales (véase el cuadro 19).⁸⁷ El transporte internacional predominantemente utiliza el transporte marítimo, mientras que la carga nacional se transporta por vía terrestre. La carga internacional tiene una gama de servicios de logística de transporte que se pueden considerar de clase mundial mientras que los servicios de carga nacional operan con estándares más bajos. La mejora del transporte nacional y de los servicios de logística es fundamental para conectar la producción del país con los mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas.

La actividad logística se encuentra concentrada principalmente en el corredor transistmico que une los dos océanos. El principal centro logístico en el país se encuentra en la Ciudad de Panamá en el Pacífico y sus alrededores, sirviendo a la actividad de producción y consumo de la capital. El segundo nudo se encuentra en el lado Atlántico en la ciudad de Colón y se vincula especialmente a los puertos y a la ZLC. Otro nudo importante fuera de la región interoceánica se encuentra en David, capital de la región de Chiriquí, en la región fronteriza con Costa Rica y que incluye los pueblos de Boquete, Barú y Bugaba. Esta provincia es importante para la producción agrícola que supe el consumo nacional y se transporta por vía terrestre a los mayores centros de consumo a nivel nacional.

A. ACTIVOS LOGÍSTICOS

Panamá cuenta con la infraestructura necesaria para el desarrollo de un centro logístico multimodal de alcance mundial. Esto está intensificado por el hecho de que la infraestructura existente se encuentra en una fase avanzada de expansión y modernización. Su ubicación, junto con la capacidad de brindar

Cuadro 19. Panamá: principales cadenas de valor de logística

Principales cadenas de valor nacionales

Alimentos y bebidas; carne de res; material de construcción; lácteos y productos derivados; productos de edición; pescado; productos químicos; azúcar.

Principales cadenas de valor nacionales de comercio exterior

Importaciones: antibióticos; medicina; turismo y fleteras; zapatos; fabricación de textiles.

Exportaciones: antibióticos (ZLC); medicina (ZLC); turismo y fleteras (ZLC); zapatos (ZLC); fabricación de textiles (ZLC).

Principales cadenas de valor Mesoamericanas

Medicina; carne de res; pescado; lácteos y productos derivados; papel y prensa; zapatos (ZLC); empaques de papel y cartón; productos de belleza (ZLC); tanques de aluminio; monitores y proyectores de películas (ZLC); textiles y confecciones (ZLC).

Fuente: Estudio del BID, cuadro desarrollado por ALG basado en bases de datos de comercio exterior y UN COMTRADE, 2011.

servicios de calidad y tarifas competitivas, ha posicionado al país como un centro de trasbordo de carga de primera línea. Hacia el final de la última década, la reconstrucción del ferrocarril transístmico y la recuperación de las áreas revertidas - antiguas bases militares de los Estados Unidos de América - han añadido valor al proceso de formar la agrupación logística de Panamá en torno a su principal activo, el canal. La agrupación es una suma de instalaciones logísticas para el comercio internacional, que une los dos océanos, incluyendo la ZLC y los aeropuertos. Los transportistas se han beneficiado y se beneficiarán aún más a futuro con las reducciones de costos que consiguieron las compañías navieras a través de las economías de escala. Asimismo, la intensificación de la competencia y la utilización de servicios de trasbordo han incrementado las alternativas de transporte y su frecuencia.

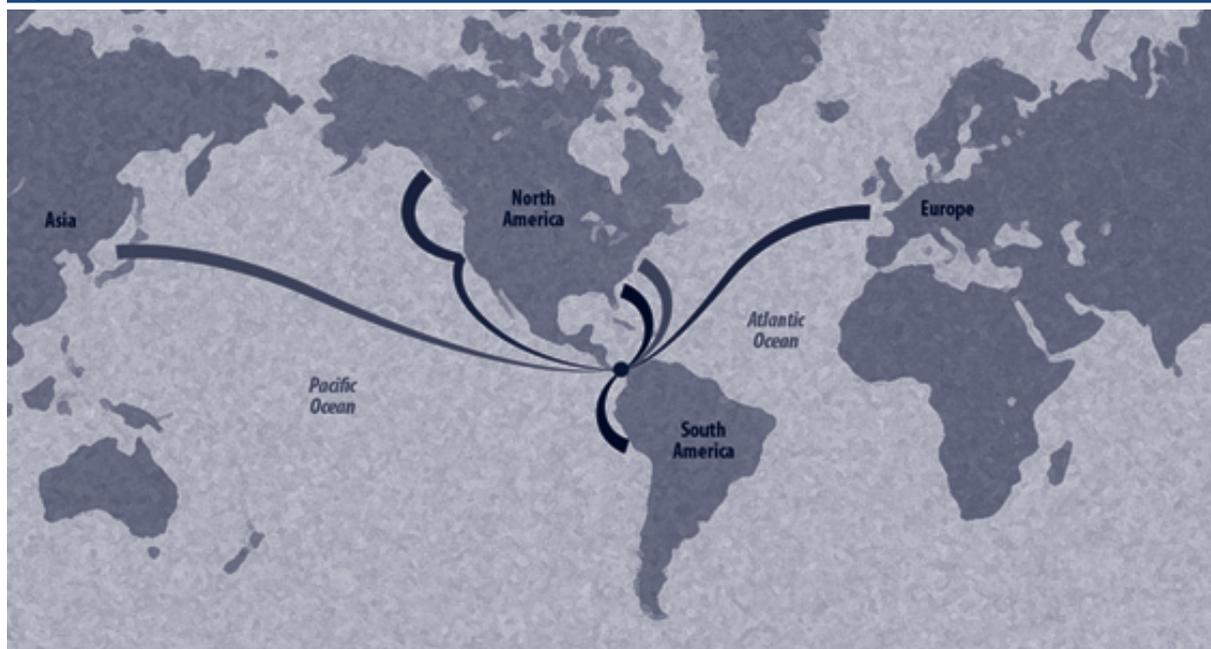
1. El Canal de Panamá

El canal tiene un gran impacto en la economía de Panamá pues representa el corazón de la agrupación de logística, una de las mayores fuentes de servicios de exportación en Panamá. Desde su inauguración en 1914, el Canal de Panamá conecta a los océanos Atlántico y Pacífico, prestando servicios a la industria marítima mundial. Con una extensión de 83 kilómetros,

el canal se ha convertido en la forma más económica, segura, eficiente y competitiva para el transporte interoceánico. Cuenta con un tráfico promedio de más de 13.000 barcos al año, alrededor de 36 al día, procedentes de 80 países que operan en 160 rutas de comercio, uniendo a todos los mercados de forma competitiva, principalmente Asia, Europa, América del Norte y del Sur. El Canal de Panamá opera bajo un esquema de trabajo continuo de 24 horas los 365 días al año, esto significa que la vía está disponible todo el tiempo para todas las naves que deseen pasar de un océano a otro.

Con un efectivo sistema de programación de tráfico, el Canal garantiza el tránsito expedito de cada embarcación si las condiciones climáticas, la demanda y las condiciones de la nave así lo permiten. Las principales rutas comerciales con tráfico en el Canal de Panamá son la costa este de los Estados Unidos de América y el extremo Oriente Asiático; la costa este de los Estados Unidos de América y la costa oeste de América del Sur; Europa y la costa oeste de América del Sur; Europa y la costa oeste de los Estados Unidos de América y Canadá; y de costa a costa en los Estados Unidos de América, incluyendo Alaska y Hawai (véase la figura 29). Incluso ha habido una cierta expansión de los puertos en la costa este de los Estados Unidos de América debido a la ampliación del Canal de Panamá.

Figura 29. Principales rutas del Canal de Panamá



Fuente: Centro de Innovación en Logística e Investigación de Georgia Tech para Panamá.

El tráfico a través del canal ha disminuido en el período entre 2012 y 2014, a diferencia de las toneladas de carga transportadas y los peajes cobrados debido a la creciente tendencia internacional en el tamaño de los barcos.⁸⁸ Para el año fiscal 2014, el Canal de Panamá registró un tránsito total de 13.482 barcos comerciales grandes y pequeños que transportaron 225 millones de toneladas largas de carga, y generaron US\$1.910,3 millones en peajes (véase el cuadro 20). El aumento en los ingresos está vinculado no sólo al aumento en la cantidad de carga, sino también al aumento de las tarifas el 1 de octubre de 2013. La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) estima que los ingresos crecerán en un 40 por ciento el primer año fiscal después de la ampliación del canal.⁸⁹

A pesar de depender de las tendencias del comercio mundial, el porcentaje de participación del canal en el comercio global de fletes debe permanecer en alrededor del 6 por ciento. Un fuerte competidor es la ruta entre los puertos de la costa oeste y este de los Estados Unidos de América, que abarca la carga conectada por ferrocarril y carretera. El Canal de Panamá es ahora menos costoso, pero todavía tarda más tiempo que la ruta de costa a costa. La capacidad de refrigeración a bordo de buques post-Panamax debe compensar las desventajas que de otro modo existirían en el transporte de productos perecederos por la más lenta ruta del canal. El otro competidor principal para ciertas rutas globales es el canal de Suez, que puede manejar más tráfico y barcos más grandes que el Canal de Panamá.⁹⁰

Los principales tipos de buques que transitan por el canal son los buques porta contenedores, buques de pasajeros, de carga líquida a granel, de carga rodante (roll on-roll off), carga general y carga refrigerada (frigoríficos). El mayor tráfico según segmento de mercado por buques de alto calado está dado por los

graneleros secos que para el año fiscal 2014 transitaron 3.339 naves, seguidos por los porta contenedores con 2.891 naves y los buques tanqueros con 2.079 tránsitos. La participación de estos segmentos de mercado corresponde con el 28, el 24 y el 17 por ciento del número total de tránsitos, respectivamente. Además de aceptar a los buques post-Panamax, la ampliación del canal también permitirá una mayor demanda por parte de los petroleros más grandes, tales como los de transporte de gas natural líquido.

El moderno conjunto de puertos en ambos océanos, el ferrocarril que los une, los aeropuertos y una moderna red vial en expansión complementan al canal. Por otra parte, la Administración del Canal de Panamá está avanzando con los trabajos preparatorios para desarrollar el Plan Maestro para la Zona Interoceánica.⁹¹ El Plan tiene como objetivo identificar el mejor uso de las tierras que están cerca del Canal de Panamá, desde el Atlántico hasta el Pacífico. El Plan es necesario para desarrollar proyectos de una manera ordenada y obtener el mayor provecho de la posición geográfica del país. Se dará prioridad a las actividades de puertos, logística e industria marítima.

2. Aeropuertos

El transporte aéreo regular ha crecido de manera constante, por encima de la tasa nacional de crecimiento del PIB. Esto apunta a la consolidación del centro de transbordo de pasajeros. La buena gestión de la aerolínea COPA y buenas asociaciones público-privadas en el subsector han contribuido positivamente. Panamá cuenta con cinco aeropuertos internacionales, de los cuales cuatro son de uso público comercial, y uno - Howard - es de uso privado, y diez aeropuertos nacionales. Los cinco aeropuertos internacionales tienen control de inmigración y aduanas. Por otra parte, Panamá tiene

Cuadro 20. Canal de Panamá: tránsitos, peajes y carga, 2010-2014

Año fiscal	Número de tránsitos	Peajes (US\$)	Toneladas largas de carga
2014	13 482	1 910 256 973	224 884 091
2013	13 660	1 849 679 052	209 884 569
2012	14 544	1 852 409 775	218 054 902
2011	14 684	1 730 052 192	222 357 111
2010	14 230	1 481 962 773	204 854 465

Fuente: Unidad de Estadísticas y Administración de Modelos del Canal de Panamá.

unos 40 aeródromos de menor importancia y pistas de aterrizaje para aviones más pequeños. Estas pistas proporcionan la infraestructura principal de transporte aéreo para una rápida comunicación con las zonas remotas.

El aeropuerto principal es el Aeropuerto Internacional de Tocumen, que gracias a su ubicación geográfica se ha convertido en el centro regional de varias aerolíneas comerciales y de carga. Conecta pasajeros y mueve carga a más de 34 países y 84 destinos en todo el mundo.⁹² En 2014, el aeropuerto movió 7,2 millones de personas. Muchos de los visitantes procedían de América del Norte (12,8 por ciento), Centroamérica (13,9 por ciento) y América del Sur (8,5 por ciento) debido a las conexiones y frecuencias de vuelos a varios destinos. El aeropuerto internacional de Tocumen también movió pasajeros en Europa (45,6 por ciento), como resultado de conexiones de vuelos directos desde y hacia Panamá por Air France, KLM e Iberia. El movimiento de los pasajeros procedentes de países europeos está aumentando cada año y nuevas aerolíneas europeas se están conectando con Panamá, convirtiendo a la región en un mercado interesante.⁹³

Frente a un creciente número de pasajeros nacionales e internacionales, el gobierno proyecta un plan de expansión para varios terminales y aeropuertos. En el aeropuerto internacional de Tocumen, el aeropuerto de la capital, el proyecto de ampliación de la terminal existente conocida como Muelle Norte se completó en 2012, aumentando la capacidad de operación en más de un 50 por ciento. La Terminal Sur que se está construyendo y está completada en un 50 por ciento, por un costo de US\$800 millones. Este nuevo terminal le permitirá a Tocumen manejar 20 millones de pasajeros al año, casi duplicando la capacidad actual.⁹⁴

Tocumen S.A. está desarrollando el plan que va a recomendar que territorio se mantendrá bajo su gestión y qué parte será concesionada o vendida para el desarrollo de actividades económicas complementarias. Como parte de este proceso, la administración también tiene entre sus planes la instalación de una zona libre para la manufactura de carga ligera. Esto es para atraer empresas a la zona de carga del aeropuerto y procesar productos con valor agregado.

3. Puertos

Panamá es un país con una frontera importante en los océanos Pacífico y Atlántico. Esto proporciona una oportunidad extraordinaria para desarrollar una red de puertos marítimos nacionales que se dedican no sólo a la manipulación de la carga en contenedores, sino también a una gran variedad de carga, ya sea para los mercados locales o internacionales. Aunque los puertos internacionales están funcionando bien, el transporte marítimo de corta distancia representa una porción muy pequeña del PIB del sector, revelando que el potencial geográfico del país no se ha traducido en una ventaja para colocar la producción nacional en los mercados internacionales.

Los puertos del Atlántico incluyen:

- Terminal Internacional de Manzanillo (TIM), operado por Stevedoring Services of America;
- Colon Container Terminal (CCT), operado por Evergreen International Corporation;
- Colon Port Terminal – Cristobal, operado por Hutchinson Port Holdings; y
- Colon 2000, operado por Cruise Terminal.

Los puertos en el Pacífico incluyen:

- Panamá Balboa Terminal Portuario SA, operado por Hutchinson Port Holding;
- PSA Panamá International Terminal, una terminal portuaria que inició a operar en diciembre de 2010, construida por una empresa pública del Gobierno de Singapur en el lado oeste de la entrada Pacífica al Canal; y
- Un nuevo proyecto para un puerto de transbordo de contenedores previsto en Corozal, al oeste del canal⁹⁵ (la administración del Canal de Panamá ha iniciado procesos de precalificación y negociación de la licitación para adjudicar la concesión para su diseño, construcción, desarrollo y operación).⁹⁶

Los principales y más grandes puertos están ubicados en la costa Atlántica y están administrados por compañías portuarias privadas de importancia a nivel mundial. Ofrecen servicios de alto rendimiento operativo a costos razonables. Esta importante actividad económica ha sido capaz de generar un dinamismo y eficiencia considerables. Los puertos panameños han mostrado un crecimiento sostenible en el movimiento de contenedores, convirtiéndose en líderes en América Latina y el Caribe. En 2014, el movimiento de contenedores

agregado alcanzó cerca de 6,77 millones de TEUs (véase el cuadro 21). El sistema portuario nacional movió 82,5 millones de toneladas métricas y creció 5,5 por ciento, principalmente a través de aumentos en la carga a granel (10,6 por ciento) y la carga en contenedores (2,6 por ciento). La carga a granel y en contenedores representó el 42,9 y el 56,0 por ciento, respectivamente, de la carga total del sistema.

En 2014, el volumen de carga aumentó gracias a un mayor tránsito de petróleo crudo y granos. El aumento en el primer caso se debe a las exportaciones ecuatorianas de petróleo crudo con destino a las refinerías norteamericanas en el Golfo de México y al aumento de gas líquido de petróleo de Estados Unidos de América en dirección a la costa oeste de América Central y del Sur. La carga de cereales se ha incrementado a través del aumento del flujo de la soja y el sorgo de la costa este de los Estados Unidos de América a China y del maíz a Japón, China y varios destinos en la costa oeste de América Central y del Sur.

Los puertos más activos fueron los Panamá Ports Co. Balboa (5,6 por ciento más)⁹⁷ y el TIM (2,2% más). La Terminal Internacional de Panamá también era muy activa, pero representó sólo el 3,4 por ciento del movimiento total de contenedores.⁹⁸

4. Ferrocarril

El Ferrocarril de Panamá es operado por Kansas City Southern Railways de los Estados Unidos de América con una inversión de US\$60 millones, y mueve carga y pasajeros entre las ciudades terminales de Panamá y Colón. Por lo tanto, también promueve el comercio internacional a través de la ZLC. Los contenedores también pueden ser transferidos por camión, pero la inadecuada infraestructura vial limita la eficiencia de la logística del transporte en camiones.

El ferrocarril de Panamá ha experimentado un fuerte crecimiento desde el inicio de sus operaciones en el año 2001, doblando la carga transportada cada dos años. Este importante medio de transporte restaurado y modernizado ofrece una eficiente conexión intermodal para el comercio mundial, complementando el Canal y la otra infraestructura existente. En promedio, 2.000 contenedores son transportados diariamente en ambas direcciones, alcanzando un movimiento anual de aproximadamente 650.000 unidades. La capacidad máxima de servicios se ha estimado en dos millones de contenedores por año.⁹⁹ El recorrido cubre unos 76 kilómetros y se tarda 1 hora y 15 minutos en viajar entre los dos terminales. Hay en promedio 10 viajes en trenes de doble estiba

Figura 30. Ferrocarril de Panamá



Fuente: Centro de Innovación en Logística e Investigación de Georgia Tech para Panamá.

Cuadro 21. Panamá: movimiento de carga en el sistema portuario nacional, 2010-2014 (Miles)

Movimiento de carga	2010	2011	2012	2013	2014
En toneladas métricas:					
Al por mayor	57 002,2	64 830,8	76 580,4	78 234,4	82 501,4
General	18 306,1	17 542,0	26 770,9	31 988,3	35 392,5
En contenedores	1 012,7	1 405,4	2 886,6	1 221,0	893,9
Contenedores en TEU	37 683,3	45 883,4	46 923,0	45 025,1	46 215,1
	5 593,2	6 629,9	6 857,7	6 561,4	6 774,0

Fuente: INEC, 2014.

en cada dirección, dependiendo de la demanda. La infraestructura ha creado un canal seco para aquella carga transportada en buques post-Panamax que ahora pueden realizar sus actividades de trasbordo en cualquiera de los terminales portuarios.

El modelo de transporte de ferrocarril incluye la terminal Pacífico que está conectada lateralmente con el puerto de Balboa, y su terminal en el Atlántico, que se divide en dos líneas (véase la figura 30). La primera línea va directamente al puerto de Cristóbal y permite que la carga y descarga de contenedores sea fácil, y la segunda línea de la terminal llega al Coco Solo, y sirve a TIM y CCT a través de instalaciones intermodales. Por consiguiente, permite el transporte desde Balboa y el desembarque expedito de contenedores con destino hacia las terminales de Cristóbal y TIM en el Atlántico. La terminal de Cristóbal permite el embarque de pasajeros y de contenedores con un servicio dentro del puerto. La terminal de TIM se encuentra a un costado del Parque Logístico TIM, a 500 metros del puerto de Manzanillo y a 2.000 metros del puerto de CCT. El ferrocarril espera que, con el canal ampliado y el mayor número de tránsitos, aumente también la demanda de sus servicios por parte de las terminales portuarias.

5. Transporte de carga terrestre

El transporte terrestre en Panamá juega un papel de suma importancia en la importación y exportación de mercancías, principalmente entre los puertos y la ZLC, pero también conectando con el resto del país y pasando a través de la frontera con Costa Rica y el resto de Centroamérica. Alrededor del 80 por ciento de la carga desde Panamá a Centroamérica por carretera viene de la ZLC y el 20 por ciento restante de otras partes del país, y es en su mayoría de productos perecederos tales como carne, embutidos, productos lácteos y verduras.¹⁰⁰

Sin embargo este tipo de transporte se enfrenta a varios obstáculos que impiden una mayor eficiencia. Por ejemplo, la infraestructura principal y las carreteras, aunque pavimentada, necesitarán acondicionamiento debido a los segmentos de transporte pesado de la red que causa su deterioro. También se necesita una mayor eficiencia en la aduana.

6. Zona libre

La ZLC, creada en junio de 1948 y la mayor zona de libre comercio en el hemisferio occidental, sirve

como el mayor centro de recolección y distribución de bienes de América Latina y el Caribe. Se encuentra en el punto central de las Américas hacia la entrada atlántica del Canal de Panamá, en la ciudad de Colón. Esto hace que sea un centro de distribución natural sirviendo a los mercados regionales de Centroamérica, América del Sur y el Caribe. Se encuentra rodeada de cuatro puertos especializados en transporte en contenedores, dos terminales de cruceros, un aeropuerto internacional en proceso de construcción y una terminal de ferrocarril.

La sinergia de estos factores ha llevado al desarrollo de un proyecto denominado “Centro Logístico Multimodal de las Américas” (CELMA). Esto involucra utilizar las instalaciones existentes y ver el área como un centro de distribución de carga y servicios asociados, de carácter regional y mundial. El propósito es complementar las instalaciones de transporte multimodal y las operaciones de transferencia de mercancías vinculadas a la ZLC para generar actividades económicas nuevas y eficientes con mayor valor agregado a la economía nacional. La ZLC ha disminuido recientemente sus transacciones comerciales debido a la caída de más de la mitad del valor de las reexportaciones a Venezuela y Colombia.

7. Zonas Económicas Especiales

Para incrementar las inversiones locales y atraer nuevos inversionistas, el país cuenta con leyes que facilitan el establecimiento de Zonas Económicas Especiales (ZEE). Las ZEE son áreas segregadas localizadas en diferentes puntos estratégicos del país que reciben beneficios fiscales, migratorios y laborales orientados a promover el desarrollo de actividades económicas específicas. Una de las más importantes ZEE es el área Panamá Pacífico que se encuentra estratégicamente localizada a la entrada sur del Canal de Panamá en la antigua base aérea de Howard. Esta ZEE ya ha atraído alrededor de 140 empresas, lo que contribuye a la entrada de flujos de inversión y a la disponibilidad de los insumos pertinentes para generar la capacidad de oferta. Cuenta con acceso directo a la carretera Panamericana, que conecta Panamá con Centroamérica y América del Norte. Está al lado del puerto de Balboa en el Océano Pacífico, y a tan sólo 15 minutos del centro de la ciudad de Panamá, a 45 minutos del Aeropuerto Internacional de Tocumen y a una hora de distancia del mayor complejo portuario de contenedores situado en el Mar Caribe.

B. MARCO INSTITUCIONAL

La importancia del sector de transporte y logística para el país, y los vínculos reales y potenciales que tiene con otras actividades económicas, implica que muchos órganos institucionales están implicados en la configuración, regulación o acondicionamiento de estas actividades. Éstas incluyen, entre otras, el MICI, el MIDA, la ARAP, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Seguridad, el Servicio Nacional de Migración y la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA). Otras instituciones relevantes en el sector de la logística incluyen la administración de la ZLC, la Agencia de la Zona Económica Especial Panamá-Pacífico y el Aeropuerto Internacional de Tocumen. Algunas otras instituciones sectoriales relevantes se detallan a continuación.

1. Sector del transporte marítimo

El transporte marítimo en Panamá está regulado por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y se rige por la Ley N° 57 del 6 de agosto de 2008, modificada por la Ley N° 41 del 14 de junio de 2013, la Ley General de la Marina Mercante. La ley propone una regulación integral del registro de buques con un equilibrio entre las necesidades de los usuarios y las responsabilidades de Panamá como una administración marítima. En ella se definen las responsabilidades de cada actor en el proceso de registro de una nave - incluyendo al propietario, el agente residente y las empresas auxiliares del registro - y define la esfera de competencia de la AMP en el campo de las comunicaciones marítimas.

También es muy relevante la Ley N° 56 del 6 de agosto de 2008, modificada por la Ley N° 41 del 14 de junio de 2013 y por la resolución ADM-016-09 del 9 de febrero de 2009, y sus regulaciones. Se le conoce como la Ley General de Puertos Panameños y establece las normas que regulan la actividad portuaria y las instalaciones marítimas, el uso de la propiedad otorgada en concesión y la provisión de servicios marítimos, tanto públicos como privados. Los servicios portuarios son públicos y deben ser suministrados libres de prácticas discriminatorias con respecto a los buques, carga o pasajeros a los que se proporcionan. Esta ley también estipula que el plan de desarrollo de los puertos debe estar dirigido hacia la promoción de la inversión privada en las actividades portuarias.

La AMP autoriza el otorgamiento de concesiones para el desarrollo, uso y funcionamiento de los bienes y servicios del estado. Esto incluye la construcción y operación de las instalaciones marítimas y portuarias, así como la expedición de licencias de operación a las partes interesadas en la realización de actividades comerciales en los recintos portuarios o zonas dentro de la jurisdicción del AMP. Las concesiones se otorgan bajo contratos y licencias operativas mediante resolución administrativa, sujetas al pago de la tasa de inspección. El Estado conserva la titularidad de la propiedad en concesión y el concesionario no pueda solicitar u obtener el título para construir mejoras.

2. Canal de Panamá

La Ley N° 19 del 11 de junio de 1997 especifica que el canal no puede ser vendido, cedido, ni hipotecado. La autoridad reguladora es la ACP, una entidad del gobierno de Panamá creada bajo el Título XIV de la Constitución Nacional. Tiene la responsabilidad exclusiva de la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejora y modernización del canal, y sus actividades y servicios relacionados, en conformidad con el derecho constitucional vigente. Esto tiene por objeto garantizar que el canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. La Ley N° 19 autoriza a la ACP delegar la ejecución de ciertas obras o servicios, en su totalidad o en parte. En este sentido, la ACP tiene su propio sistema de contratación pública.

El programa integral para ampliar la capacidad del canal se adoptó como consecuencia de la Ley N° 28 del 17 de julio de 2006. El proyecto tuvo un costo estimado de US\$5.250 millones. El 22 de octubre de 2006, la ampliación del canal fue aprobada por un referéndum nacional y se le dio a la ACP la responsabilidad de llevar a cabo las obras. El Canal ampliado abrió el 26 de junio de 2016.

3. Transporte aéreo

La aviación civil está regulada por la Ley N° 21 del 29 de enero de 2003, que sustituyó el decreto ley N° 19 de 1963. Otro instrumento normativo importante es la Ley No. 89 del 1 de diciembre de 2010, que promueve el desarrollo de la aviación comercial y, en este contexto, establece las condiciones bajo las cuales las aerolíneas nacionales pueden contratar pilotos extranjeros como equipo técnico. Esto se permite siempre y cuando no excedan el 15 por

ciento del número total de empleados de la compañía en Panamá. La autoridad reguladora, la Autoridad de Aviación Civil (AAC), fue creada por la Ley N° 22 del 29 de enero de 2003 como un órgano autónomo del Estado responsable por dirigir y regular los servicios de transporte aéreo, regular y proveer servicios de navegación aérea, y administrar los campos de aviación, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control.

La Ley N° 23 del 29 de enero de 2003 define el marco regulatorio para la gestión de los aeropuertos y aeródromos de Panamá. El Estado puede crear empresas que ofrezcan servicios de administración de aeropuertos y aeródromos públicos, que deben actuar de acuerdo con los principios de eficiencia, transparencia e igualdad de trato. Estas son sociedades anónimas que se rigen por la Ley de Sociedades Anónimas y el Código de Comercio. 100 por ciento de las acciones están registradas, son de propiedad estatal y bajo la custodia del MEF. La Ley 23 también creó el Fondo Especial para el Desarrollo de la Infraestructura Nacional de Aviación, que depende de un aporte mínimo anual aprobado por el Consejo de Ministros, proporcionado por la empresa que gestiona el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

4. Transporte de carga terrestre

La industria del transporte terrestre en Panamá está regulada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT). La Ley 34 del 28 de julio de 1999, modificada posteriormente por la ley 42 del 22 de octubre de 2007, creó esta entidad y define sus funciones.

El sector cuenta con muchas leyes y regulaciones, muchas de las cuales reflejan los resultados de diferentes negociaciones llevadas a cabo para disminuir las barreras comerciales y los costos, con el fin de promover el comercio internacional y fortalecer la ventaja competitiva de los mercados de Centroamérica. En este contexto, los aspectos legales más importantes e influyentes están en el transporte por carretera, y en las operaciones de comercio internacional y de cruce de fronteras. Algunas regulaciones importantes de la industria de transporte incluyen la ley 10 del 24 de enero de 1989, que regula los pesos y dimensiones de los camiones, con el objetivo de reducir la divergencia normativa y facilitar el comercio regional. La Resolución No. 65 del 14 de Agosto de 2001, y su anexo N° 65-2001, del 22

de marzo de 2002, regulan el sistema internacional de Aduanas de tránsito hacia el interior.

C. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL SECTOR LOGÍSTICO

Desde un punto de vista logístico, Panamá atiende tres segmentos de carga con niveles de desempeño diferentes: logística internacional, logística para la ZLC y Centroamérica, y logística nacional. El transporte y la infraestructura logística de Panamá se concentran particularmente en el entorno de la agrupación del Canal de Panamá, prestando diversos servicios (véase el cuadro 22). El sector de la logística genera unos 30.000 puestos de trabajo. Se espera que en los próximos años esta cifra aumente a 60.000 y 70.000 puestos de trabajo.¹⁰¹

El Índice de Desempeño Logístico (IDL) indica la percepción mundial que los Directores Ejecutivos y ejecutivos tienen de la competitividad de este importante sector. Panamá mejoró su posición en 2010 y, después de un descenso en 2012, el país subió 16 lugares en 2014 a la posición 45, y subió cinco lugares más en el año 2016 a la posición 40 (véase el cuadro 23). Panamá obtuvo el primer lugar en América Latina en 2016, superando a Chile, quien había ocupado el primer lugar regional en los años anteriores y se encontraba en la posición 46 en el 2016.

Algunos de los puntos fuertes que subyacen en el desarrollo de servicios logísticos son la posición geográfica estratégica y la disponibilidad de servicios adecuados de infraestructura en algunos sectores. Estos incluyen, en particular, el canal, los puertos, el ferrocarril, las telecomunicaciones y los servicios financieros. Existen oportunidades de inversión para ampliar la infraestructura en las áreas revertidas tanto en el sector Pacífico como en el sector Atlántico.

Sin embargo, existen limitaciones de capacidad en varios aspectos de la infraestructura de transporte. Estas incluyen restricciones en los servicios ferroviarios, que se ven afectados por los picos de demanda de transbordos que ocurren los fines de semana. También se refieren a los problemas de accesibilidad y conectividad entre los distintos activos logísticos ubicados en la zona inter-oceánica debido a congestiones en la red de carreteras. De forma notable, la congestión hacia la ZLC y sus

Cuadro 22. Panamá: servicios y actividades en torno a la agrupación de logística

Servicios	Actividades
Servicios a los buques	Puertos Operaciones del Canal Botes de suministro Servicios de reparación y mantenimiento de buques Dragado Servicios de pilotaje Agencias navieras Compañías navieras Clasificación de los buques Marina mercante Combustible para uso marítimo
Servicios a la carga	Puertos Reparación de contenedores ZLC ZEE
Transporte de carga internacional	Transporte de mercancías por carretera en el interior Ferrocarril Transporte aéreo Oleoducto transístmico
Turismo	Operadores turísticos / cruceros
Servicios jurídicos	Servicios legales marítimos
Telecomunicaciones	Telecomunicaciones
Servicios financieros	Intermediación financiera (banca, seguros y reaseguros)
Formación	Formación de especialista en logística marítima

Fuente: UNCTAD.

Cuadro 23. Panamá: índice de Desempeño Logístico, 2007-2016

Año	Ranking	Puntuación	Aduana	Infraestructura	Embarques internacionales	Competencia en logística	Seguimiento y localización	Puntualidad
2016	40	3,34	3,13	3,28	3,65	3,18	2,95	3,74
2014	45	3,19	3,15	3,00	3,18	2,87	3,34	3,63
2012	61	2,93	2,56	2,94	2,76	2,84	3,01	3,47
2010	51	3,02	2,76	2,63	2,87	2,83	3,26	3,76
2007	54	2,89	2,68	2,79	2,80	2,73	2,93	3,43

Fuente: Banco Mundial.

puertos vecinos afecta considerablemente el tráfico, aumentando los costos de transporte y afectando la calidad del producto. Hoy en día, esto se deriva de una única carretera de acceso, con un carril en cada sentido. Por otra parte, todavía no hay suficientes proveedores en otros sectores de infraestructura. Por ejemplo, existe un bajo nivel de fabricación avanzada en servicios de TIC.

El sector se enfrenta a desafíos en todos los principales segmentos de carga. En cuanto a la

carga internacional, Panamá debe hacer que sus instalaciones sean cada vez más atractivas para los propietarios de carga, asegurándose de que la carga no sólo pase a través de los puertos pero entre en un centro de logística de valor agregado para transformar la carga en algo más valioso. Estos servicios adicionales requieren una pronta mejora del flujo de tráfico local y, en general, el resultado final depende de la eficiencia en el funcionamiento de los vínculos entre los activos logísticos de la agrupación y los

servicios de valor agregado que se pueden generar. La ampliación del canal ha motivado a los actores privados y públicos a formar un centro de servicios logísticos de valor agregado, yendo más allá del mero modelo de transbordo.¹⁰²

Sea como sea, la demanda de servicios de logística todavía se concentra en los servicios auxiliares, con sólo algunos servicios de valor agregado proporcionados en la ZLC. El rápido crecimiento del tráfico portuario en la costa del Pacífico ha causado restricciones de capacidad que limitan el crecimiento de los servicios adicionales a los buques. Por otra parte, a excepción del Área Económica Especial de Panamá Pacífico y a pesar de legislación facilitadora,¹⁰³ el país no cuenta con infraestructura logística de clase mundial cerca de los puertos marítimos, dedicada a las operaciones de logística y proporcionando espacio para alquilar a operadores especializados. Varias agencias están tratando de promover proyectos de plataformas logísticas, pero, sin un plan de desarrollo claro para el sector, existe el riesgo de exceso de oferta y dispersión.

En cuanto a la carga nacional, un enfoque integral es necesario para resolver las ineficiencias y reducir los costos en el transporte local, el manejo, la aduana y otras instituciones involucradas en el comercio exterior. El conocimiento existente en la logística internacional de Panamá no se ha transmitido a la logística interna y, por tanto, la producción nacional no ha sido capaz de beneficiarse de la posición global del país. Esta situación provoca un aumento en el costo de los productos panameños, lo que socava su competitividad en los mercados nacionales e internacionales. A nivel nacional, esto aumenta el costo de vida debido a los altos precios de los productos de consumo, especialmente los productos perecederos. A nivel internacional, a pesar de tener una excelente accesibilidad global, esta situación se traduce en la incapacidad de colocar los productos panameños en los mercados globales debido a sus altos costos.

Los servicios logísticos prestados a los pequeños productores locales son casi inexistentes, limitados al transporte, sobre todo en vehículos pequeños para volúmenes pequeños y de transporte nacional. Esto afecta sus oportunidades para acceder a los mercados extranjeros. El tráfico¹⁰⁴ y las ineficiencias en las operaciones aduaneras también son algunos

de los mayores desafíos para las empresas. Hay importantes deficiencias en los procesos, los sistemas y la infraestructura en los pasos de frontera terrestres, causando ineficiencias en el transporte de carga y problemas de seguridad vial. Las inspecciones tienen instalaciones inadecuadas y falta de equipo no intrusivo. Hay una implementación lenta de la ventanilla única de comercio exterior y de la automatización de los servicios de diferentes agencias relacionadas con el comercio. En la frontera de Paso Canoas, en Chiriquí, el cruce está sujeto a retrasos, sobre todo debido a la repetición de los procesos en Costa Rica y Panamá. Todos estos factores contribuyen a menor eficiencia y aumento de costos para los productores y exportadores, agravadas por la posibilidad de afectar los estándares de calidad de los productos exportados a los mercados regionales.

En este sentido, Panamá tiene un Operador Económico Autorizado, institucionalizado por el Decreto Ejecutivo No. 988 del 2 de octubre de 2013. Estos operadores pueden someterse a procedimientos administrativos expeditos para las exportaciones, reduciendo las ineficiencias y los costos. Una entidad se considera un Operador Económico Autorizado cuando ha demostrado ser una entidad confiable y segura en sus operaciones de comercio internacional. Dicha prueba se da a través del cumplimiento de las normas internacionales de seguridad, los requisitos y las obligaciones establecidas por la administración de aduanas.¹⁰⁵ La implementación del Programa de Operador Económico Autorizado inició en el año 2014 con las personas naturales o jurídicas que son exportadores. Otros actores en la cadena logística del comercio exterior serán capaces de unirse de acuerdo con las etapas del plan y de ejecución ya establecidos por ANA.

No hay integración regional de los controles aduaneros y hay limitaciones en los procesos de seguimiento y monitoreo. Las mejoras en los procedimientos de aduana deben ser continuos y deben incorporar las mejores prácticas regionales e internacionales. Con este objetivo, ANA se encuentra actualmente en la fase de consulta y difusión de una nueva Ley de Aduanas que recoge las reglas y normas existentes que complementan el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) en un solo Decreto de Gabinete. Se equilibra el gasto del

gobierno de ANA en comparación con los servicios prestados a los usuarios. Esta iniciativa busca reducir los costos de transacción en el comercio internacional, agilizando los tiempos de despacho de la carga mediante el fortalecimiento del marco legal.¹⁰⁵

Otros problemas y debilidades en los sectores de logística están en línea con los resultados generales del análisis del índice de competitividad global para Panamá mencionado arriba. Todavía hay una falta de ambiente de negocios para impulsar megaproyectos con dimensiones multimodales y multipropósito. En la ZLC, las restricciones unilaterales de mercado para los transportistas de carga terrestre local socavan a la competencia. La percepción de la corrupción sigue siendo alta. El marco institucional requiere una mayor coordinación entre los diversos organismos estatales involucrados en los esfuerzos de llevar a cabo grandes proyectos. Hay insuficiencia de recursos humanos adecuadamente preparados para hacer frente a las necesidades de algunos sectores seleccionados, tales como mecánicos de aviación, programadores bilingües y técnicos de aduana. Las empresas de logística indican que experimentan una grave escasez de mano de obra, con el 45 por ciento de las empresas enfrentando dificultades para encontrar personal cualificado, especialmente jóvenes con las habilidades técnicas y “blandas” requeridas.¹⁰⁶ La capacitación técnica y profesional todavía no está enfocada a las necesidades del mercado global.

D. ACUERDOS COMERCIALES

Reconociendo la importancia de los acuerdos comerciales como un componente clave de la política comercial, Panamá ha desarrollado una red de acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. Esto tiene como objetivo no sólo ganar acceso a los mercados y promover las exportaciones, sino también crear condiciones favorables para la inversión, la transferencia de tecnología y la prestación de servicios que contribuyen a la capacidad de oferta y la competitividad del sector de la logística. La participación en los acuerdos comerciales también atiende a los obstáculos al comercio ya que estos acuerdos se centran cada vez más en las medidas regulatorias que pueden tener impacto en el comercio.

Tras su adhesión a la OMC en 1997, y la negociación de su lista de compromisos específicos bajo el

marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), Panamá hizo parte activa en las negociaciones de la Ronda de Doha, especialmente en sectores que son importantes para Panamá, tales como los servicios financieros, marítimos y de turismo. Panamá es también parte del Acuerdo en Comercio de Servicios (TISA), que involucra a 23 partes que representan alrededor del 70 por ciento del comercio mundial de servicios. Panamá quizás está considerando a TISA como una oportunidad para expandir el comercio de servicios y para hacer frente a las barreras al comercio de servicios incluyendo falta de transparencia, propiedad local forzada y discriminación en la obtención de licencias y permisos en áreas de gran importancia para el país como los servicios marítimos y la logística.

Panamá también está involucrado en varios acuerdos bilaterales y regionales que han dado lugar o puedan dar lugar a una mayor liberalización de sectores y subsectores específicos de servicios. Entre las estrategias identificadas por tener un impacto directo en el comercio está la intención explícita del gobierno de garantizar la representación de los servicios de logística en sus acuerdos bilaterales y regionales (véase el cuadro 24).

Las operaciones multimodales - definidas como el transporte de mercancías por al menos dos modos diferentes de transporte sobre la base de un contrato de transporte multimodal de un lugar en un país en el que el operador de transporte multimodal toma la mercancía y la lleva a un lugar designado para la entrega, situado en un país diferente - no están incluidos en los TLCs, pero son parte de un posible módulo en las negociaciones TISA. Esto puede ser positivo pues en la actualidad muchas de las operaciones de comercio internacional se basan en procedimientos multimodales y pueden ser reconocidas y aceptadas en condiciones transparentes, razonables y no discriminatorias, que es en parte lo que Panamá está buscando lograr como centro logístico.

Algunos acuerdos comerciales también permiten a las partes incluir, de conformidad con su legislación, restricciones a la prestación de servicios por parte de extranjeros en relación con el trato nacional, trato de nación más favorecida, presencia local y acceso a los mercados. Estas medidas disconformes normalmente se incluyen a través de un anexo de medidas que reflejen las medidas legales vigentes

Cuadro 24. Medidas relativas a los servicios marítimos y logísticos en los acuerdos comerciales

Acuerdo comercial	Capítulo de servicios	Capítulo o sección sobre servicios marítimos y / o de logística
Estados Unidos de América	Sí	<p><i>Carta de entendimiento y declaración conjunta sobre temas marítimos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Trato de reciprocidad existente entre los dos países a no cobrar impuestos por cantidad de mercancía y la facultad de transportar equipos de carga (contenedores) y equipo de estiba vacíos entre sus respectivos puertos. <p><i>Comunicado de prensa conjunto de Estados Unidos de América y Panamá (énfasis en la relación histórica entre los dos países en materia de servicios de transporte marítimo):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo sobre la eliminación inmediata de la tarifa (50 por ciento) para las reparaciones no urgentes a los buques de los Estados Unidos de América en el territorio de Panamá, así como la reparación de las redes de pesca, excluyendo expresamente la aplicación de la norma de origen para tales reparaciones; • El trato no discriminatorio para los proveedores de servicios marítimos de ambas partes; • Programa en el que al menos treinta ciudadanos panameños recibirán educación y formación en las academias de la marina mercante de los Estados Unidos de América; y • Oportunidades para los ciudadanos panameños de participar en la Academia de la Guardia Costera de los Estados Unidos de América.
Chile	Sí	--
Perú	Sí	<p><i>Capítulo de servicios marítimos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beneficios para servicios de transporte de mercancías por mar y servicios marítimos auxiliares suministrados por un proveedor de servicios de envío a las partes y proveedores de servicios relacionados con el transporte o los servicios auxiliares marítimos; • Cooperación para eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir el desarrollo del comercio marítimo entre los puertos de las partes; • Libre acceso a los puertos, permanencia y abandono de los puertos, utilización de las instalaciones portuarias y las instalaciones garantizadas por esto en relación con las operaciones comerciales y navegación para los buques, la tripulación y la carga. Esta disposición también aplica para la asignación de muelles e instalaciones para carga y descarga; • Reconocimiento de la documentación de los buques; y • Cooperación en los flujos transfronterizos de información, formación y mejores prácticas.
Singapur	Sí	<p><i>Anexo sobre el transporte marítimo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beneficios para servicios de transporte de mercancías por mar y servicios marítimos auxiliares suministrados por un proveedor de servicios de envío a las partes y proveedores de servicios relacionados con el transporte o los servicios auxiliares marítimos; • Cooperación para eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir el desarrollo del comercio marítimo entre los puertos de las partes; • Libre acceso a los puertos, permanencia y abandono de los puertos, utilización de las instalaciones portuarias y las instalaciones garantizadas
Canadá	Sí	--
México	Sí	--

Cuadro 24. Medidas relativas a los servicios marítimos y logísticos en los acuerdos comerciales (Continuación)

Acuerdo comercial	Capítulo de servicios	Capítulo o sección sobre servicios marítimos y / o de logística
Unión Europea	Sí	<p><i>Sección de servicios de transporte marítimo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso sin restricciones a las rutas internacionales de mercado y comercio marítimo sobre una base comercial y no discriminatoria; • Trato no menos favorable que el otorgado a sus propios buques se concederá a los buques que naveguen bajo la bandera de la otra parte, o que sean operados por los proveedores de servicios de la otra parte en relación con el acceso a los puertos, el uso de la infraestructura y los servicios marítimos auxiliares de los puertos, así como las tasas y comisiones conexos, instalaciones aduaneras y la asignación de atracaderos e instalaciones para carga y descarga; • No se aplicarán acuerdos de reparto de la carga en futuros acuerdos bilaterales con países terceros en relación con los servicios de transporte marítimo, incluyendo el comercio a granel, líquidos y sólidos, y regular. Acuerdos de reparto ya existentes finalizarán en un plazo razonable; • Todas las medidas existentes o futuras tomadas con respecto a los servicios de transporte marítimo internacional no son discriminatorias y no constituyan una restricción encubierta de los servicios de transporte marítimo internacional; y • A los proveedores internacionales de servicios marítimos se les permite tener un establecimiento en su territorio.
Centroamérica	Sí	<p><i>Anexo sobre el transporte internacional de carga terrestre (también aplicado en los protocolos bilaterales con cada país en Centroamérica):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Trato no discriminatorio para el servicio internacional de transporte terrestre entre las partes; • La libertad de tránsito a través de los territorios de las partes; • La libre competencia en la adquisición de transporte (sin perjuicio al país de origen o de destino), y libre acceso a todo su territorio nacional, incluidas las zonas de libre comercio y cualquier otra parte que, por su naturaleza, puedan ser consideradas offshore, tales como las zonas francas de exportación; y • La incorporación del régimen de regulaciones de tránsito terrestre internacional, adoptado por las partes a través de la Resolución No. 65-2001 - COMRIEDRE.
Guatemala	Sí	<p><i>Anexo sobre el transporte marítimo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la participación de sus buques en el transporte entre los puertos, sin impedir la participación a los buques de transporte marítimo que lleven otras banderas, entre sus puertos y puertos de terceros países en el marco de sus respectivas leyes; • Cooperación con el fin de eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir el desarrollo del comercio marítimo entre sus puertos y que pueda interferir con diversas actividades relacionadas con el comercio; • El trato nacional con respecto a la recolección de los derechos fiscales y de puertos, el acceso a los puertos, la libertad de acceso, permanencia y salida de los puertos, la utilización de las instalaciones y las instalaciones portuarias garantizadas en relación con las operaciones comerciales y de navegación; • Establecimiento y funcionamiento de empresas de transporte, envío y agentes de transporte de carga; • Desarrollo de las industrias marítimas auxiliares entre sus puertos; • La importación temporal de equipo o maquinaria de las compañías de una de las partes en el territorio de la otra parte, para llevar a cabo los servicios, reparaciones, equipamiento, buceo comercial, inspección, limpieza, entre otros, sin causar ningún tipo de tasa o tarifa, siempre y cuando cumplan con las disposiciones legales de cada parte sobre la importación temporal de mercancías; y • Facilidad de permisos de inmigración, permisos especiales, desembarques, cooperación y mejores prácticas.

Cuadro 24. Medidas relativas a los servicios marítimos y logísticos en los acuerdos comerciales (Continuación)

Acuerdo comercial	Capítulo de servicios	Capítulo o sección sobre servicios marítimos y / o de logística
SIECA	Tratado de la inversión y comercio de servicios	<ul style="list-style-type: none"> La adopción implica medidas que no significan restricciones superiores o compromisos inferiores a los adoptados en el TLC con Centroamérica, en los protocolos bilaterales con cada país, y los anexos de medidas disconformes.

Fuente: UNCTAD, basado en tratados de libre comercio.

que no cumplen con ciertas disciplinas del acuerdo y a través de un anexo sobre cuestiones delicadas en las que las partes pueden mantener o adoptar nuevas medidas en el futuro para alejarse de lo dispuesto en ciertas disciplinas del acuerdo. Algunos ejemplos de restricciones incluyen:

- La aplicación de restricciones en el envío directo con limitaciones al trato nacional y acceso al mercado bajo el trato de nación más favorecida;
- Requisitos de nacionalidad o residencia para el registro bajo la bandera del país;
- Requisitos de nacionalidad o de residencia para la prestación de servicios marítimos o auxiliares;
- Restricciones a la participación accionista para la prestación de las actividades marítimas;
- Las condiciones de empleo en los buques, vinculadas a la nacionalidad de la tripulación; y
- Restricciones *de facto* para elevar la carga terrestre entre los países de la región y medidas restrictivas de aduana.

Otras políticas restrictivas pueden incluir el proteccionismo a través de tarifas de exportación e importación, tasas de aduanas discriminatorias y el uso de puertos dependiendo de la bandera de la nave. Estos pueden incluir pilotaje y otros cargos y disposiciones discriminatorios a los servicios marítimos auxiliares. La competencia desleal puede derivar de acuerdos sobre reservas bilaterales y unilaterales de carga con otros países, y de las limitaciones de acceso a las concesiones portuarias de gestión pública y control gubernamental de las operaciones de terminales portuarias.

El tipo de restricciones mencionadas arriba no sólo reducen las oportunidades, sino que también aumentan los costos de los fletes y otros costos administrativos de las mercancías. Panamá no tiene restricciones importantes en este sector en sus TLCs, especialmente en el sector marítimo, ya que es una

actividad abierta y competitiva, con la excepción de algunas limitaciones legales (véase el cuadro 25).

E. PROGRESO

Las oportunidades en el sector de la logística no se pueden afrontar adecuadamente sin una política de Estado y una visión a largo plazo, con planes quinquenales que cambian con cada nuevo gobierno. Para abordar esta cuestión, se hicieron cambios recientes para crear el marco institucional adecuado para llevar a cabo este esfuerzo nacional. En noviembre de 2014,¹⁰⁸ el Gabinete Logístico fue creado, y el coordinador fue designado por el Ministro de la Presidencia. En marzo de 2015, el gobierno estableció la Secretaría de Competitividad y Logística del Ministerio de la Presidencia,¹⁰⁹ donde se colocó al Gabinete Logístico. El Gabinete integra las autoridades del Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Asuntos Exteriores, MEF, MICI, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, AAC, ACP, AMP, ANA, ATTT, el Secretario del Metro, Tocumen S.A. y la ZLC. Recientemente, el Comité Consultivo Permanente del Gabinete Logístico incorporó representantes del Consejo Empresarial Logístico (COEL), que había sido creado dos años antes para integrar varias asociaciones empresariales del sector privado y tener un solo frente participativo ante el gobierno.

El objetivo es lograr la integración de diferentes perspectivas para promover segmentos internacionales, regionales y locales de carga, y para promover el desarrollo de la logística en la región occidental, satisfaciendo así la demanda potencial y creando más ingresos y empleo. En este sentido, las agencias gubernamentales pertinentes están trabajando juntas para promover la convergencia de los actores públicos y privados entorno a las áreas prioritarias, con el apoyo de instituciones financieras

internacionales: el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BID. En octubre de 2015, el Gabinete Logístico estableció una hoja de ruta para impulsar el desarrollo del sector.

Un componente importante de esta hoja de ruta es una estrategia nacional de servicios logísticos que desarrolle una visión para el periodo entre el 2025 y el 2030, como producto de un consenso público y privado, que responda a las tendencias globales y

trascienda los cambios de gobierno. Busca convertir a Panamá en un centro integrado de excelencia para la logística marítima y los servicios competitivos, consolidando la posición de Panamá como la principal plataforma marítima y logística para el comercio global en las Américas, mediante el desarrollo de actividades que generan servicios de valor agregado. También tiene como objetivo promover el comercio seguro a través de sistemas inteligentes y el cumplimiento

Cuadro 25. Limitaciones legales para el sector de logística en los tratados de libre comercio

Sector	Restricción	Norma legal
Transporte marítimo	<p>Solamente los panameños pueden obtener una licencia de piloto en el canal o los puertos. Sin embargo, un extranjero con una licencia obtenida antes de 1999, podrá seguir prestando servicios.</p> <p>Los propietarios de buques o barcos panameños que participan en el transporte marítimo internacional deben darle preferencia a contratar panameños, aquellos casados con panameños, o a padres de niños panameños que viven en Panamá.</p> <p>Una agencia de tripulación operando en Panamá designará a un panameño con residencia en Panamá, y registrado como el representante de la compañía, para todos los asuntos administrativos, judiciales y extrajudiciales.</p>	<p>Acuerdo 006-95 de Mayo 31, 1995 y Decisión 020-2003 de Agosto 14, 2003</p> <p>Decreto Ley 8 del 26 de febrero de 1998</p>
Transporte de carga terrestre	<p>Las concesiones para el transporte público, líneas, rutas y servicios de terminal sólo pueden ser asignadas a las empresas panameñas y nacionales.</p> <p>Los certificados de operación sólo serán otorgados a los panameños. El conductor de un vehículo de carga o de pasajeros debe ser un panameño, un extranjero casado con un panameño o extranjero con niños nacidos en Panamá.</p>	<p>Ley 19 del 19 de febrero de 1956</p> <p>Ley 34 del 28 de julio de 1999</p>
Servicios de transporte aéreo	<p>Solamente los panameños y empresas con participación mayoritaria panameña podrán prestar servicios de transporte aéreo bajo la bandera panameña. Al menos el 60 por ciento del capital suscrito y pagado de una empresa constituida bajo la legislación panameña dedicada al transporte aéreo interno debe ser propiedad de individuos panameños.</p> <p>En la prestación de servicios especiales de transporte aéreo por aeronaves registradas en Panamá o la reparación o mantenimiento de estas aeronaves, solamente los panameños pueden obtener las siguientes posiciones: (a) tripulación y demás personal técnico aeronáutico; (b) pilotos; y (c) personal para la inspección, el mantenimiento y la puesta a tierra de aeronaves, motores u otros equipos.</p> <p>Panamá puede limitar el número de extranjeros que trabajan como personal con base en tierra.</p> <p>El gobierno de Panamá puede determinar el número de aeropuertos nacionales e internacionales y puede requerir la designación de un representante legal en Panamá.</p>	<p>Ley 21 del 29 de enero de 2003</p> <p>Decreto Ley 7 del 10 de febrero de 1998</p> <p>Ley 23 del 29 de enero de 2003</p>

Fuente: UNCTAD, basado en tratados de libre comercio.

de las normas comerciales internacionales, así como garantizar la sostenibilidad del ambiente en el desarrollo de las actividades económicas.

Para este efecto, el plan estratégico requiere un marco legal que promueva y garantice la libre empresa, la seguridad jurídica, una estructura competitiva del mercado y el desarrollo sostenible. Esto implica un chequeo continuo y completo de la relevancia de los instrumentos legales. También tiene como objetivo mejorar el marco regulatorio e institucional para fortalecer la agrupación marítima y de logística, entre otras cosas garantizando una comunicación efectiva entre los actores públicos y privados, así como la coherencia y continuidad en el mediano y largo plazo. El plan estratégico también debería reconocer el papel central de la innovación y la tecnología para el desarrollo del sector y abordar el desarrollo y la educación de los recursos humanos. En este sentido, los operadores del sector privado apuntan a la necesidad de una escuela de logística.

En cuanto a la infraestructura, el país necesita aumentar su capacidad portuaria como resultado de la ampliación del canal. La construcción de un nuevo puerto en el Pacífico se encuentra en su etapa de pre-factibilidad, y se espera que esté concesionado por la ACP en el 2016 con el fin de entrar en la fase de construcción. Esto se relaciona con otro componente importante de la hoja de ruta: un plan maestro de infraestructura de transporte y logística en la zona interoceánica. Esto tiene como objetivo dar prioridad a las inversiones, iniciativas y proyectos en el área del

canal y promover el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado más elevado en el país. Por otra parte, la hoja de ruta también contempla el desarrollo de un centro de carga aérea o una zona libre de aeropuerto y la reconversión del modelo de negocio de la ZLC para suministrar servicios de logística y locales comerciales a nivel mundial, para así hacer frente a las tendencias del comercio mundial.

La implementación de un sistema aduanero integrado también se identifica en la hoja de ruta, incluyendo la integración de la información y documentación relacionada con el comercio internacional. Que haya información confiable y oportuna, así como trazabilidad de documentos y rastreabilidad física de los bienes y los medios de transporte, es fundamental para apoyar los objetivos de facilitación del comercio. La revisión del marco jurídico de aduanas también se está promoviendo para cumplir con el protocolo de integración de Panamá a la SIECA y alinearlos con el CAUCA y RECAUCA. Un nuevo texto de Decreto de Gabinete, para compilar las disposiciones aduaneras en un sólo texto legal, está en consulta. Con ello se garantizará la aplicación transparente y eficiente de las medidas, coincidiendo con los procesos de Centroamérica mientras se mantienen las ventajas competitivas de la posición geográfica de Panamá.

Dentro de la agenda del Gabinete Logístico también es prioridad reactivar la discusión en torno a la revisión de un anteproyecto de ley de transporte para presentar ante la Comisión de Transporte de la Asamblea Legislativa Nacional.

VIII

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES



Un marco de política comercial para Panamá tiene que reflejar de manera útil los objetivos de desarrollo del país de lograr un desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible. El objetivo general es establecer una política comercial sostenible impulsada por el desarrollo y por el mercado y capaz de catalizar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida. Esto requiere de una estrategia coherente entre las diferentes dimensiones de la política comercial, por ejemplo, las negociaciones, inteligencia de mercado y promoción del comercio.

Con respecto a las negociaciones comerciales, el país está expandiendo y densificando su red de acuerdos comerciales. Esto ha sido importante para obtener acceso a los mercados para algunas de las exportaciones tradicionales del país. Aún así, en algunos casos, los avances en asegurar acuerdos comerciales no se han reflejado de manera satisfactoria en el aumento o en un mayor dinamismo de las exportaciones nacionales. Esto es, en cierta medida, también vinculado a una desaceleración del comercio mundial. Las ventas al exterior siguen concentrándose en unos pocos mercados y todavía no han sido capaces de proporcionar una base sólida para la diversificación y escalamiento de los bienes exportables. Las iniciativas de negociación comercial deben tener en cuenta oportunidades adicionales en los diferentes mercados, incluyendo, por ejemplo, en la región de Asia y en el Caribe, lo que contribuye a reducir los riesgos relacionados con la concentración de los mercados de destino de exportación.

La implementación de los TLCs, incluyendo abordar los problemas que surgen durante estos procesos de implementación, es muy importante y en este sentido la capacidad de coordinación y respuesta de las autoridades competentes debe reforzarse aún más. Un logro notable son los pasos hacia la plena implementación de la ventanilla única electrónica para el comercio exterior, aplicable a las importaciones, las exportaciones y las reexportaciones. Puede desempeñar un papel importante en la simplificación de los procedimientos y en la reducción de costes al hacer que sea posible acceder de forma electrónica a los procedimientos de las diferentes instituciones que participan en el comercio internacional, incluyendo MICI, MIDA, MINSA y ANA.¹¹⁰

En lo que se refiere a la promoción del comercio, las iniciativas deberían abarcar tanto los mercados internacionales que ya son importantes para las exportaciones panameñas como las nuevas

oportunidades de mercado, lo que contribuye a la diversificación de los mercados de destino. Esto debe incluir un enfoque más alto en términos de calidad y características innovadoras que existen o pueden desarrollarse en la oferta de exportación. Una estrategia integral, innovadora y coherente de marketing debe ser diseñada para apoyar las exportaciones que más contribuyen a los objetivos de desarrollo, y esto debe reflejarse en la participación en ferias internacionales, ruedas de negocios, *road shows*, contactos comerciales directos entre los exportadores y los clientes potenciales y otras iniciativas de promoción de la exportación. Apoyo logístico y financiero para la participación de los exportadores en estas iniciativas podría ser considerado, a condición de que no se creen distorsiones en el mercado. Innovar en las estrategias de marketing puede incluir la evaluación de la necesidad de las marcas país o sectoriales, que pueden ayudar a transmitir las características que se pretenden en las exportaciones.

La inteligencia de mercado también es fundamental para proporcionarle la orientación necesaria al sector privado sobre las oportunidades - actuales y potenciales - e información - requerimientos, procedimientos e iniciativas- de los mercados extranjeros. Esto es particularmente importante ya que muchos exportadores fallan debido a la limitada capacidad de conocer y, por lo tanto, cumplir con la demanda externa y con las preferencias de los consumidores extranjeros. Las iniciativas de inteligencia de mercado también pueden atender a la falta de información y conocimientos sobre cuestiones contractuales y de procedimiento. Esta guía puede traducirse en la formación, notas de información, materiales de referencia, orientación consultiva sobre la internacionalización y en el intercambio de conocimientos en general con las empresas que se aventuran en los mercados internacionales. Otros actores involucrados en las cadenas de valor orientadas al comercio también podrían beneficiarse de los servicios de inteligencia de mercado, por ejemplo, los productores abastecedores, proveedores de insumos y el sector público.

La consecución de estos objetivos requiere un mayor fortalecimiento de los recursos humanos y financieros asignados para desarrollar e implementar políticas de promoción del comercio y de inteligencia de mercado. Un marco institucional reforzado, consagrado en una agencia de promoción de exportaciones reforzada - como en otros países vecinos, como Chile,

Colombia y Costa Rica - debe ser considerado. El establecimiento de oficinas de promoción comercial en lugares estratégicos en el extranjero también podría facilitar la implementación de iniciativas de promoción del comercio y de inteligencia de mercado. También podría ser importante para proporcionar datos e información a los inversionistas extranjeros que puedan estar potencialmente interesados. La institucionalización de estas oficinas comerciales en el extranjero, con agentes comerciales preparados, podría beneficiarse de la colaboración y coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que existen sinergias si la infraestructura de la diplomacia exterior se puede utilizar. La institucionalización actual de un mecanismo de intercambio de información entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el MICI puede facilitar la disponibilidad de información relacionada con el comercio en algunos lugares del extranjero donde las oficinas comerciales no son factibles o aún están en proceso de ser implementadas.

Del mismo modo, fortalecer aún más el marco institucional de la promoción de la inversión es necesario para mejorar la IED en sectores estratégicos, en apoyo de los mecanismos productivos nacionales. PROIN-VEX, la agencia de promoción de la inversión adscrita al MICI, fue creada en 2009 para administrar un sistema integrado de información que permite a los inversores identificar fácilmente todos los instrumentos disponibles para apoyar la IED. No obstante, se requiere más recursos humanos y financieros para cubrir una agenda activa de iniciativas para promover los beneficios de invertir en Panamá. Tanto la promoción del comercio como de la inversión se beneficiarían de un plan claro que defina las prioridades operativas en línea con los objetivos de desarrollo a largo plazo del país. Las políticas comerciales y de promoción de inversiones deben estar alineadas pues la capacidad de exportación se beneficia de determinados flujos de inversión y, por otra parte, las decisiones de inversión también dependen de las oportunidades de exportación.

La coordinación institucional con el fin de promover las políticas comerciales se beneficia de asesoramiento y apoyo al más alto nivel institucional, por ejemplo, de la Presidencia. Las mesas redondas y consultas de múltiples partes interesadas pueden contribuir a la coordinación necesaria, incluyendo al abordar las cuestiones presupuestarias. Esta coordinación es fundamental para lograr políticas coherentes y por ende resultados efectivos en las políticas comerciales y sus relaciones con otras áreas de políticas.

En cualquier caso, los mercados abiertos requieren marcos legales e institucionales para hacer frente a los posibles efectos de la competencia desleal. Estos pueden derivar, por ejemplo, de subsidios, dumping, la subfacturación, el contrabando, los errores de clasificación, el incumplimiento de las normas de origen y el incumplimiento con los derechos de propiedad intelectual. A pesar de que la legislación está en vigor, algunas de estas prácticas parecen persistir en el mercado, exigiendo una mayor atención y un papel más destacado de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).

Además de la necesidad de reforzar todas las dimensiones de la política comercial, la evolución de las tendencias internacionales apunta a la creciente importancia de atender las limitaciones detrás de la frontera para lograr incrementos adicionales en el margen extensivo del comercio. Con la intensificación global de las negociaciones comerciales y tarifas más bajas en general, la política comercial se centra cada vez más en factores no arancelarios, incluyendo marcos de política y regulatorios.

En particular, para cumplir las MSF y los OTC se requiere no sólo un conocimiento profundo de estas medidas potencialmente complejas, sino también preparación técnica en los procesos productivos y de exportación para cumplir los requisitos. Esto requiere el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones panameñas para promover la adopción de las mejores prácticas y la mejora de los reglamentos técnicos de acuerdo con las normas exigidas por los mercados de destino. Para los sectores de la agricultura y la agroindustria, estas instituciones pueden incluir, por ejemplo, MICI, MIDA, MINSA y AUPSA. Es importante revisar las normas nacionales y comprobar si es viable y conveniente alinearlas con las normas internacionales. Las regulaciones regionales pueden ser vistas como un trampolín para tener la capacidad de cumplir con los requisitos internacionales.

También es importante buscar obtener las certificaciones basadas en estándares internacionales para que la capacidad de cumplir sea reconocida de forma más amplia.¹¹¹ En los sectores de la agricultura y la agroindustria, esto también puede comprender certificaciones orgánicas y bio-éticas, entre otras. En este contexto, es importante contar con organismos nacionales responsables de los procesos de estandarización, acreditación, metrología y evaluación de conformidad, que sean eficaces y eficientes. Los

proveedores de servicios en estas áreas, incluyendo los servicios de consultoría, deben operar en competencia siempre que sea posible para inducir eficacia y reducción de costos. También es importante aumentar la conciencia entre los productores, especialmente las PYMES y los emprendedores de pequeña escala, sobre los potenciales beneficios de implementar y certificar bajo estándares internacionales.

Por lo tanto, además de reconocer el papel multidimensional de la política comercial, también es necesario buscar coherencia entre la política comercial y otras áreas de políticas, tales como la industrial, la tecnología, la macroeconómica, la inversión, el empleo y las políticas de infraestructura.¹¹² En este sentido, la política comercial debería ir más allá de su importante rol de aumentar los ingresos relacionados con las exportaciones. La política comercial también debe conectarse con la política industrial para avanzar hacia un modelo de desarrollo basado en la innovación y la competitividad del mercado. La política comercial debe contribuir a atraer inversiones, permitir los flujos de insumos, tecnología y conocimiento para mejorar los procesos productivos y modelos de negocio, reducir los costos de producción domésticos, y acceder a una oferta de productos más diversificada y de mayor valor agregado, tanto de bienes como de servicios. Esta diversificación y escalamiento de valor es de vital importancia para tener un enfoque inclusivo que amplíe los beneficios potenciales del comercio internacional para el país entero.

Esto requiere, por un lado, la capitalización de las áreas en las que el país revela las ventajas comparativas como fuentes de ingresos y encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía. Es necesario mejorar continuamente la competitividad en estas áreas para seguir compitiendo en los mercados globales, y para continuar atrayendo la inversión extranjera, incluso en un contexto regional y global menos favorable. Por otro lado, también requiere desafiar las ventajas comparativas existentes y proporcionar políticas de apoyo a futuro a los sectores y cadenas de valor que potencialmente pueden contribuir más a los objetivos de desarrollo, ya sea favoreciendo la inclusión, la diversificación o el escalamiento. Esto debe reflejarse en todas las dimensiones de la política comercial, buscando iniciativas de negociación, implementación y promoción que apoyen las políticas industriales del país.

Esto significa mejorar los factores de competitividad como la infraestructura física, la infraestructura institucional ligada a la facilitación del comercio, las condiciones logísticas y la dotación de capital humano. La ampliación del canal es un paso importante, pero los desafíos incluyen también el fortalecimiento del país como el centro logístico de las Américas, al densificar la agrupación interoceánica con actividades complementarias y servicios de valor agregado. También incluyen la construcción de capacidad de oferta y exportación en todo el país, el aumento de la inclusión y la mejora de la conectividad de las áreas fuera del área interoceánica para convertirse en un centro logístico de clase mundial.

Panamá tiene que mejorar particularmente las áreas que han mostrado su bajo rendimiento en términos de contribución a la competitividad del país. Esto incluye la necesidad de políticas de tecnología, innovación y educación en el centro de un programa doméstico bien diseñado y coherente para aumentar la productividad y la competitividad. Estas políticas deben definir el eje de la cultura productiva y exportadora y dependen de las estrategias a largo plazo. Estas políticas se benefician de las redes productivas y agrupaciones que requieren iniciativas ascendientes y respaldo por parte de las políticas públicas. Estos permiten economías de escala y la puesta en común de recursos, y en cierta medida facilitan la socialización de los beneficios de las inversiones en educación, tecnología e innovación. Los ejemplos incluyen el desarrollo de centros tecnológicos para la agricultura, la agroindustria y sectores industriales. El alcance de estos centros puede abarcar no sólo la generación de conocimientos, sino también transferencia de tecnología y servicios de extensión de tecnología. También podría incluir la adopción de mejores prácticas de realidades comparables para hacer frente a los retrasos en productividad y competitividad y facilitar una mayor participación de los productores locales en las cadenas de valor nacionales, regionales y globales.

La estrategia debería resultar en una agenda de competitividad que debe tener un enfoque coordinado de las dimensiones nacionales y subnacionales para mejorar la inclusión. Acciones a nivel nacional son necesarias para proporcionar orientación estratégica e infraestructura troncal, incluyendo macro proyectos. El nivel subnacional descentralizado complementa esto mediante la traducción de esta orientación en proyectos operativos más cercanos a las

realidades locales y a los productores. Los centros de competitividad local podrían integrar portafolios de proyectos viables y financiados abordando cuestiones como la innovación de productos y la eficiencia de los procesos, equipos e infraestructura, y otros potenciadores de la capacidad de oferta y de exportación. En el contexto de un sector privado con un conocimiento más profundo de las actividades operativas específicas y de un sector público con recursos limitados, el sector privado necesita participar y apoyar este marco estratégico, incluso llevando a cabo los estudios de factibilidad necesarios e implementando proyectos.

A tal fin, la creación de un fondo de pre-inversión puede ser considerada para co-financiar la preparación de los portafolios de proyectos, financiados por el sistema financiero. Además, es necesario mejorar la oferta de crédito y seguros para las micro y pequeñas actividades agrícolas y la agroindustria. Esto podría ser facilitado por las redes productivas y por la cooperación de instituciones como la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP). Los proveedores de servicios financieros y las instituciones financieras de desarrollo también pueden desempeñar un papel clave. Estos últimos incluyen el BDA y el Banco Nacional de Panamá. El diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y, en general, de inclusión financiera necesitan tener en cuenta el reto de la alta informalidad en el país.

Por último, un marco de política bien diseñado y eficaz debe estar basado en evidencias.¹¹³ Se necesitan datos desglosados, oportunos, confiables y de alta calidad para identificar adecuadamente las barreras y oportunidades comerciales.

La implementación de un marco de políticas bien diseñado y coherente, que abarque todas las dimensiones mencionadas, se necesita para maximizar los beneficios de desarrollo de las oportunidades generadas por los TLCs, las oportunidades de inversión y una posición geográfica estratégica singular. Las consultas de múltiples partes interesadas, en particular con el sector privado, son necesarias y los esfuerzos gubernamentales en este sentido deben continuar.

A. AGRICULTURA

La política comercial es de gran relevancia para la competitividad del sector agrícola, ya que tiene el

potencial de permitir un acceso asequible a los insumos, alentar la adopción de estándares mejorados y buscar la certificación en cumplimiento con los estándares internacionales, así como generar escala, contribuyendo a la capacidad de la oferta. En este sentido, es importante buscar una transformación estructural que facilite las deseadas estrategias de diversificación y escalamiento de valor para el sector. Panamá debe poner en práctica iniciativas de política comercial que estén en línea con este tipo de estrategias. Esto incluye negociaciones que tengan el ritmo, secuencia y contenido que no impida que el país diseñe e implemente políticas públicas que son necesarias para fortalecer el sector, incluso con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo tales como la mitigación de la pobreza y la integración territorial. Además, las negociaciones deben buscar tratamiento preferencial para el desarrollo. También se requieren esfuerzos en materia de inteligencia de mercado, por ejemplo en relación con los requisitos sanitarios y promoción comercial de productos agrícolas.

El aprovisionamiento de los buques que utilicen el canal y los puertos en Panamá podría ser un ejemplo ilustrativo de cómo podría ser posible vincular los productos procedentes de Panamá a los mercados extranjeros. Aún cuando no es factible encontrar conexiones directas entre los productos agrícolas y los mercados internacionales, es importante determinar si es posible vincular este tipo de productos a cadenas de valor regionales y globales al conectarlas a otras actividades en Panamá que están orientadas a la exportación. El análisis de los vínculos hacia atrás y hacia adelante puede contribuir a la identificación de oportunidades para vincular las actividades agrícolas a las actividades orientadas a la exportación. Por lo tanto, la política comercial puede tener un efecto multiplicador, no sólo a través del apoyo directo a las actividades agrícolas, sino también indirectamente a través del fortalecimiento de actividades como las industriales y agroindustriales que utilizan insumos agrícolas. Esto también incluye productos de nicho como las cutarras hechas a mano en Panamá. En ambos casos, es importante mejorar los procesos de comercialización, como se detalla en el análisis de los servicios de logística.

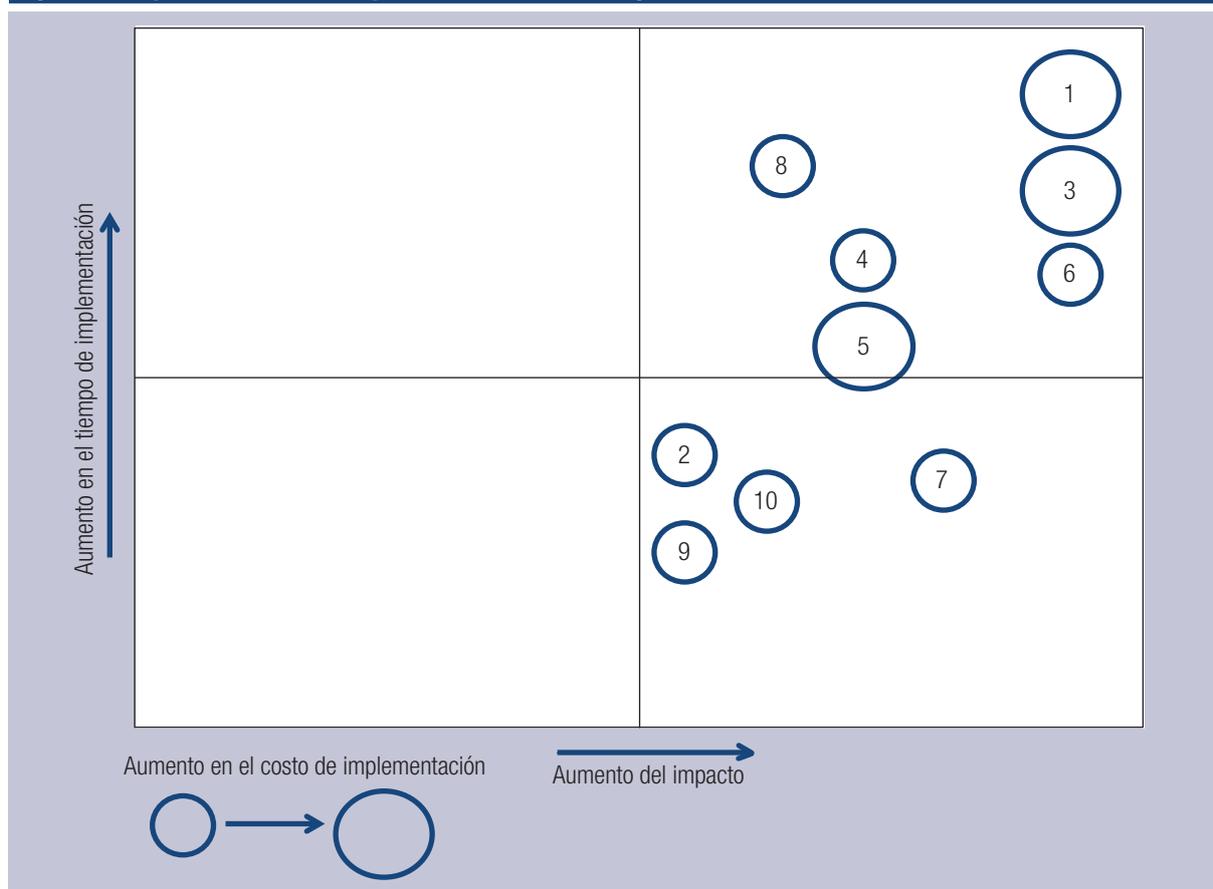
Gran parte de los costos de operación para los agro-exportadores de la región están relacionados con el transporte. En el año 2007, el gobierno financió un estudio de pre-factibilidad para la creación de un centro de acopio regional de productos perecederos en

Panamá. En la fase de consulta, varias compañías e instituciones en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú mostraron interés en participar en el centro multimodal. Incluiría refrigeración e instalaciones logísticas para verduras, legumbres y frutas exportadas a los Estados Unidos de América y Europa. Es importante que el país siga adelante con este proyecto que vincularía la logística con el sector agrícola al crear condiciones propicias para la inversión con tecnología de punta en el agro panameño. En la misma línea, es importante determinar cómo seguir adelante con los servicios de la cadena de frío y vincularlos con las instalaciones logísticas.

La incorporación de nuevas tecnologías es fundamental para aumentar la capacidad de producción y

exportación con mayores niveles de productividad y para buscar la agricultura intensiva, siempre que sea apropiado. Esto debe ir de la mano con los esfuerzos para entrenar y adaptar a los productores y para certificar los procesos de producción y procesos sanitarios en cumplimiento con las medidas internacionales. Esto también puede incluir certificaciones de alimentos orgánicos, de comida sostenible y de origen. También debe estar alineada con las posibles iniciativas para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales de productos agrícolas, como se hizo anteriormente con la piña. Otras exportaciones innovadoras podrían girar en torno a la caña de azúcar con sabor y pimientos de colores, según el caso. Estas políticas son de gran importancia para penetrar en los mercados de exportación y deben llevarse a cabo de forma coherente con

Figura 31. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el sector agrícola en Panamá



Fuente: UNCTAD.

Nota: 1 - investigación, desarrollo y tecnología; 2 - educación; 3 - infraestructura de transporte; 4 - redes; 5 - acceso al crédito; 6 - servicios de logística; 7 - negociaciones y promoción comerciales; 8 - planificación de la tierra y de los recursos; 9 - facilidad para hacer negocios; 10 - fortalecimiento y coordinación institucional. La determinación de los impactos, costos y tiempos relativos de implementación requieren de análisis específicos. Esta figura se presenta como una ilustración de un posible resultado y no reemplaza la necesidad de realizar este tipo de análisis.

la política comercial con el fin de garantizar el acceso a dichos mercados. Es necesario mejorar el acceso al crédito y, por lo tanto, las políticas de inclusión financiera deben ser puestas en marcha dentro de un conjunto de políticas que también busquen la estabilidad, la seguridad y la competitividad del sector de servicios financieros en el país.

Las redes de productores agrícolas pueden ser fundamentales para generar escala, por ejemplo, en la concentración de recursos y la capacidad de producción. Esto tiene el potencial de facilitar el acceso al crédito, para lograr una distribución y comercialización más eficiente y llevar a cabo de manera óptima la formación, certificación, mejora de la tecnología y las iniciativas de investigación. Este tipo de redes necesitan ser catalizada y reforzada tanto por el sector público como el privado, incluidas las asociaciones profesionales y empresariales.

Se requiere una acción pública para implementar las políticas de gestión de la tierra, incluyendo el manejo de cuencas y la gestión del suelo destinadas a proporcionar un uso eficiente, productivo y sostenible de los recursos naturales. Esto podría requerir estrategias como el cambio de semillas y rubros producidos de acuerdo al potencial del recurso natural. La creación de un sistema de información agrícola y forestal actualizado apoyaría estas estrategias. Un componente descentralizado de esta gestión de la tierra y el agua puede ser considerado cuando los desafíos locales específicos puedan abordarse de manera eficaz.

La reforma de las instituciones públicas en un marco coherente es necesaria para apoyar al sector agrícola. Esta está dirigida hacia la inclusión territorial, mayor capacidad de producción y exportación. Esta reforma debe incluir la simplificación de procesos y la reducción de la burocracia. De forma más importante, un marco de política y regulatorio coherente requiere la coordinación institucional, no sólo entre las instituciones directamente relacionadas con el sector agrícola, sino también entre éstas y las instituciones de otros ámbitos políticos como el comercio, la infraestructura y el desarrollo industrial.

Este conjunto de iniciativas tiene como objetivo crear un círculo virtuoso de mayor productividad, menor dependencia de los subsidios, atracción de inversiones, mejora de la capacidad de oferta, más exportaciones y un territorio más inclusivo. Esto reduciría los incentivos para el éxodo rural, en su mayoría de las generaciones más jóvenes que buscan

oportunidades de trabajo en las ciudades, sobre todo cuando no tienen ninguna alternativa. Aún así, se le debe dar gran importancia a la implementación de este tipo de iniciativas. El sector agrícola debe contar con un plan de acción financiable por rubro productivo para aumentar la productividad en fincas, que involucre la participación de los productores en las principales regiones productoras. El plan de acción debe considerar dos elementos con características distintas: los rubros para la exportación y los rubros para el mercado doméstico. En ambas áreas, deben contemplarse programas de transferencia de tecnología y asociatividad. Los campesinos que producen para subsistir deberán ser integrados al mercado poco a poco mediante otro tipo de acciones que requieren cobertura educativa, de salud e inversión en infraestructura para el acceso a los mercados regionales.

La definición e implementación de dichos planes de acción debe tener en cuenta varios criterios, tales como costos, tiempo de implementación y el impacto potencial en el fortalecimiento del sector. Por ejemplo, la infraestructura de transporte para la distribución de productos agrícolas puede tener un impacto potencial muy importante en el sector y puede requerir de una inversión y tiempo significativo para poderse implementar. La reducción de la burocracia puede tener un impacto potencial más bajo y puede requerir menos inversión y tiempo para poderse implementar (véase la figura 31). Esta evaluación de la implementación requiere de análisis específicos.

B. PESQUERÍAS

El desempeño del sector está íntimamente relacionado con los mercados externos y por lo tanto la política comercial es muy importante para la competitividad del sector. La demanda de los mercados internacionales es necesaria para proporcionar una escala de producción en la industria pesquera de Panamá. Además, el comercio internacional tiene el potencial de reducir los costos de algunos insumos requeridos por el sector, como la tecnología para la pesca industrial. En este sentido, las negociaciones comerciales deben tratar de ampliar el número de líneas arancelarias preferenciales en los acuerdos comerciales nuevos o ya existentes. La eficacia de estas iniciativas de política comercial está sujeta a la consulta previa entre las autoridades nacionales responsables de la negociación y la administración

de acuerdos comerciales internacionales, y las partes interesadas del sector de la pesca orientada a la exportación de Panamá. Las normas de origen que reconocen el origen de Panamá en lo que se pesca en aguas internacionales por parte de los buques con bandera de Panamá son beneficiosas para el país y se deben buscar en las futuras negociaciones comerciales.

Las iniciativas de inteligencia de mercado y de promoción comercial son también necesarias, incluyendo en la generación de información para todos los subsectores sobre cuáles son las categorías de productos más rentables y más demandadas. Esto podría incluir iniciativas de sensibilización en el país, sobre la importancia de consumir productos nacionales y los beneficios nutricionales y de salud humana relacionados con el consumo de pescado y otras especies marinas. Esto tiene que ser apoyado por los procesos de comercialización eficaces, como se detalla en el análisis de los servicios logísticos. Más notablemente, la pesca y las actividades logísticas deben estar integradas, contemplando en sus planes de acción la construcción de la infraestructura que se considere necesaria por los productores, tales como muelles e instalaciones de almacenamiento con gestión de la cadena de frío. Más competencia en los servicios de logística e intermediación contribuirían a más opciones con costos reducidos para los productores y cadenas de valor más eficientes. Por otra parte, la ventanilla única para los exportadores debería atender las necesidades específicas del sector mediante la inclusión de la ARAP y el Ministerio de Ambiente, así como la posibilidad de obtener de manera eficiente los certificados de salud que son requeridos por algunos mercados de exportación.

Al igual que en el sector agrícola, es importante buscar la transformación estructural que facilite las estrategias de diversificación y escalamiento de valor deseadas para las pesqueras. Esto tiene que estar respaldado por una combinación de políticas que incluye las políticas comerciales e industriales que desarrollan la capacidad de oferta orientada a satisfacer la diversificación y escalamiento deseados. En este contexto, es importante buscar una oferta continua y consistente en conformidad con las normas internacionales. Con respecto a la pesca artesanal, las necesidades particulares de los pescadores deben ser identificadas - de acuerdo con las particularidades de la zona geográfica en la que operan - y la propuesta de crear zonas especiales para la pesca artesanal debe ser evaluada.

La investigación y las mejores prácticas deben promoverse en el sector, por ejemplo, para fomentar la diversificación y el escalamiento de valor de los productos pesqueros, teniendo en cuenta el potencial de las opciones de acuicultura y de maricultura. La cobia de *open blue* podría ser un ejemplo de un producto de maricultura innovador y sostenible con potencial de exportación. Esto requiere una evaluación de la viabilidad de los laboratorios que pueden apoyar el desarrollo de las pesquerías a través de la investigación y los ensayos necesarios para la certificación de conformidad con las normas internacionales. La formación de los pescadores es también una característica importante. Esta formación debe centrarse no sólo en las habilidades técnicas, sino también en la sensibilización de la importancia de los mercados externos y sus requisitos.

Estas estrategias se ven favorecidas en gran medida por la existencia de redes de productores y por la coordinación de los sectores público y privado y el mundo académico. Es indispensable el fomento de la asociatividad, lo cual requiere de programas bien diseñados de asistencia técnica que tengan en cuenta experiencias regionales exitosas y estimulen a los actores para que trabajen como un conglomerado para obtener un mayor beneficio económico. Las agrupaciones deben ubicarse en cada región y deben incluir a la academia y posibles centros de investigación y laboratorios de desarrollo pesquero. El aporte de la cooperación regional y de entidades privadas que operan a nivel regional es también importante.

El sector pesquero en Panamá necesita ser reestructurado y requiere de un plan maestro para guiar las acciones de las diferentes entidades para alcanzar el pleno desarrollo de su potencial al mismo tiempo que reconoce las especificidades de las distintas actividades de pesca. El desarrollo de un marco regulatorio moderno y coherente para el sector pesquero es una condición necesaria. Se necesita un proceso participativo para asegurar que el sector privado apoya actividades de pesca que sean sostenibles - pesca responsable - y con mayor valor agregado. Este marco regulatorio debe incluir un Plan Nacional de Acuicultura, posiblemente con opciones de mejora genética en varios de sus elementos. Se requieren normas para garantizar la pesca sostenible no sólo para promover el ambiente marino, sino también por razones económicas.

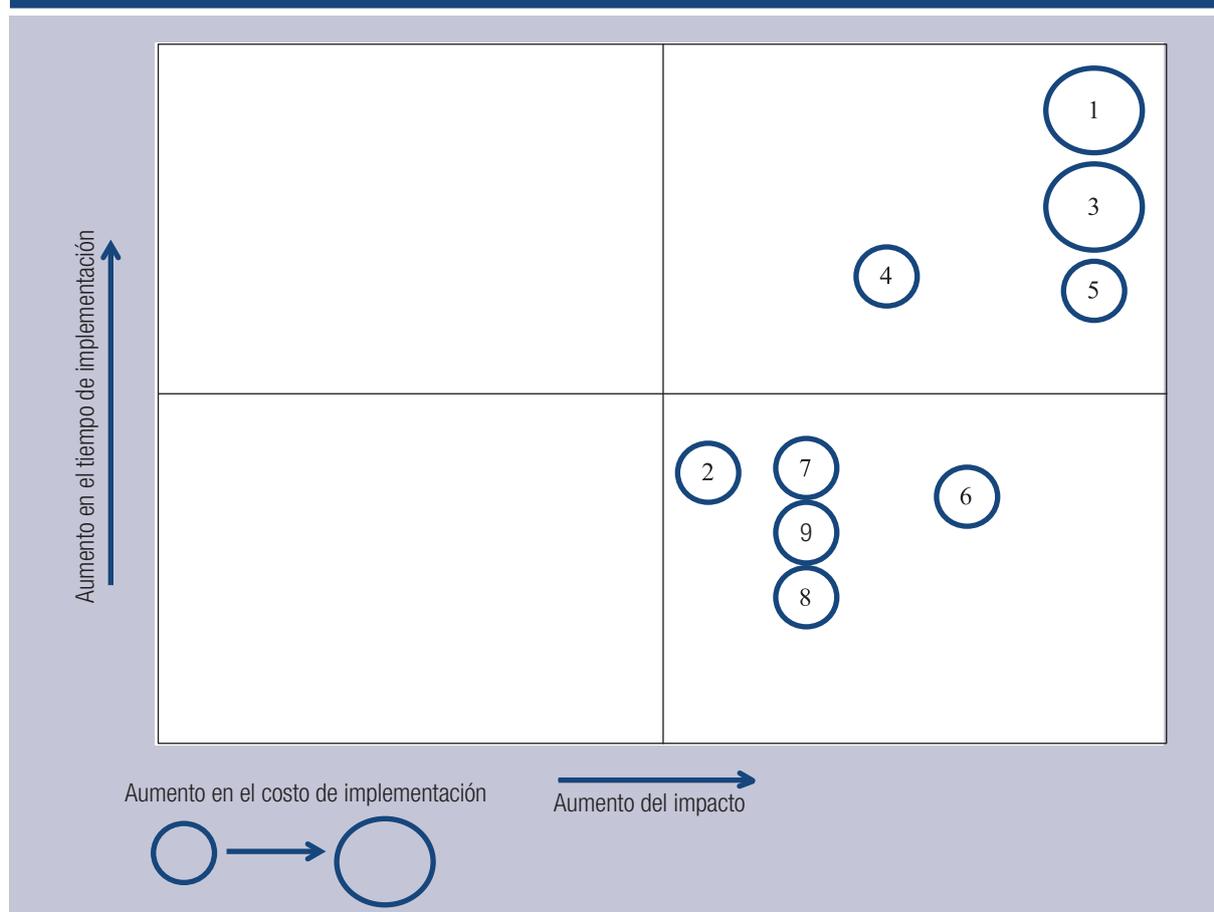
El marco institucional del sector debe ser fortalecido para que los servicios públicos puedan ser prestados de manera más eficiente con el fin de desarrollar la producción pesquera y la capacidad de exportación,

mientras que, al mismo tiempo, se lucha contra la pesca ilegal. Los informes de las actividades de pesca deben ser mejorados y la implementación y rendimiento del SIERAC deben ser monitoreados y evaluados. Las subvenciones a la exportación están prohibidas por Panamá en la OMC y los programas de incentivos fiscales anteriores han sido, por lo tanto, eliminados. Todavía es posible, sin embargo, apoyar al sector a través de programas y proyectos que no se limitan a los productores nacionales, mediante la formación y la creación de capacidades en la pesca y la acuicultura.

Como se mencionó en lo que se refiere al sector agrícola, la definición e implementación de planes

de acción para el desarrollo del sector pesquero deben tener en cuenta varios criterios, tales como costos, tiempo de ejecución y el impacto potencial en el fortalecimiento del sector. Por ejemplo, la infraestructura de transporte para la distribución de productos pesqueros puede tener un impacto potencial muy importante en el sector y puede requerir de una inversión y tiempo significativo para poderse implementar. Las iniciativas de educación tienen un impacto potencial directo más bajo y pueden requerir menos inversión y tiempo para poderlas poner en práctica (véase la figura 32). Esta evaluación de la implementación requiere de análisis específicos.

Figura 32. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el sector pesquero, incluyendo el subsector agroindustrial, en Panamá



Fuente: UNCTAD.

Nota: 1 - investigación, desarrollo y tecnología; 2 - educación; 3 - infraestructura de transporte; 4 - redes; 5 - acceso al crédito; 6 - servicios de logística; 7 - negociaciones y promoción comerciales; 8 - planificación de la tierra y de los recursos; 9 - facilidad para hacer negocios; 10 - fortalecimiento y coordinación institucional. La determinación de los impactos, costos y tiempos relativos de implementación requieren de análisis específicos. Esta figura se presenta como una ilustración de un posible resultado y no reemplaza la necesidad de realizar este tipo de análisis.

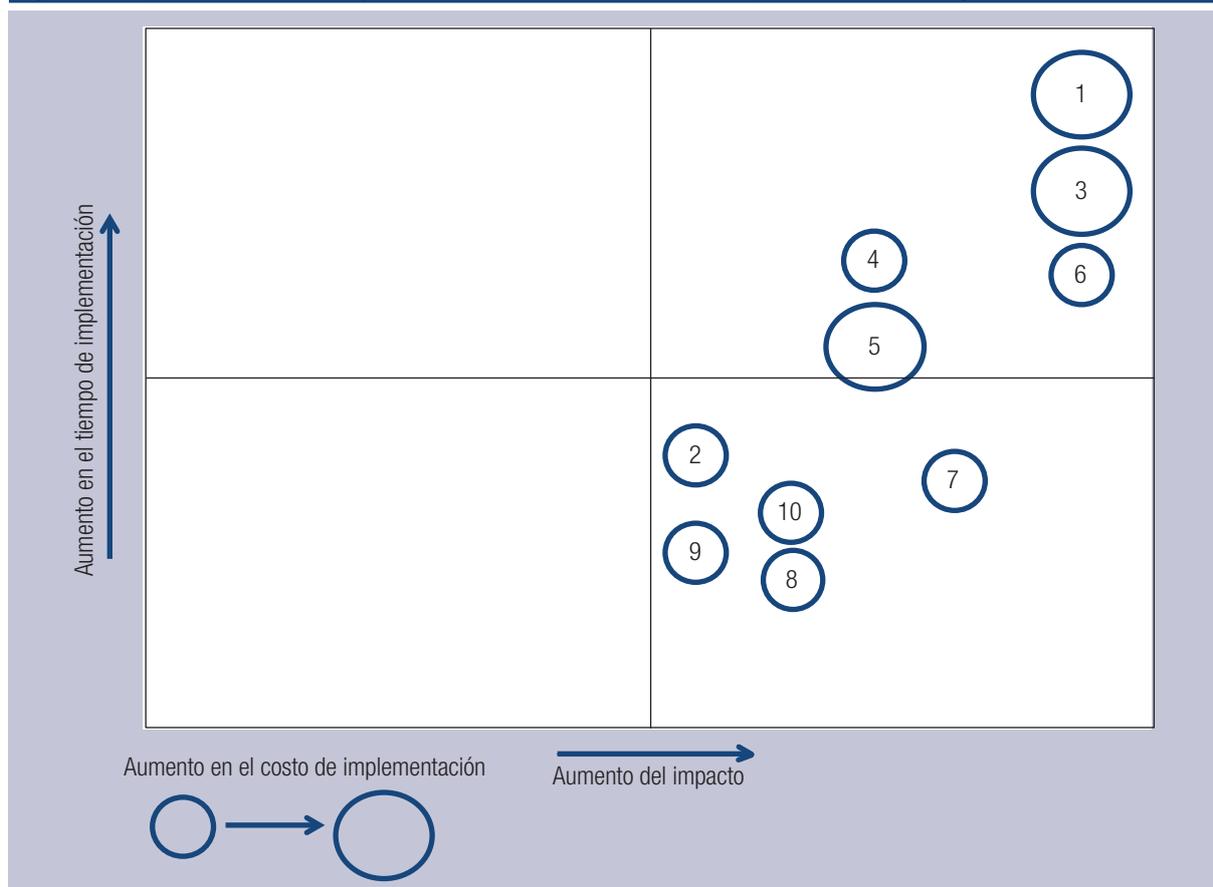
C. INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA

El comercio internacional puede desempeñar un papel clave en permitir que los productores industriales y agroindustriales accedan a insumos más baratos y mejores. La política comercial solía permitir materias primas importadas con tarifas del 3 por ciento. El diseño de la política comercial debe tener un marco regulatorio sólido establecido como condición previa para garantizar un entorno competitivo y el cumplimiento de los objetivos de política pública. En este sentido, los esfuerzos para construir competitividad industrial deben basarse en la red de TLCs para ganar acceso a los mercados y hacer uso pleno de la promoción de las exportaciones y la inteligencia de mercado para aumentar la penetración

de mercado. Esto último es particularmente relevante cuando se trata de identificar las oportunidades comerciales y entender las condiciones de transporte y de financiación. Las políticas comerciales también deben facilitar la integración a las cadenas de valor regionales, un objetivo importante pues facilita la diversificación de los destinos de exportación y proporciona más oportunidades de escalamiento.

Asegurar la competitividad industrial también requiere la adopción de una estrategia para la transformación estructural del sector a través de la diversificación de las actividades productivas. Aprovechar las oportunidades de negocio desde una perspectiva subnacional debe ser un componente de esta estrategia, requiriendo la cooperación interinstitucional en estrecha coordinación con el sector privado. La promoción de

Figura 33. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el sector industrial, incluyendo el subsector agro-industrial, en Panamá



Fuente: UNCTAD.

Nota: 1 - investigación, desarrollo y tecnología; 2 - educación; 3 - infraestructura de transporte; 4 - redes; 5 - acceso al crédito; 6 - servicios de logística; 7 - negociaciones y promoción comerciales; 8 - planificación de la tierra y de los recursos; 9 - facilidad para hacer negocios; 10 - fortalecimiento y coordinación institucional. La determinación de los impactos, costos y tiempos relativos de implementación requieren de análisis específicos. Esta figura se presenta como una ilustración de un posible resultado y no reemplaza la necesidad de realizar este tipo de análisis.

los conglomerados públicos que integren las acciones públicas con las del sector privado y la academia son factores que desempeñan un rol muy importante en esta estrategia. El gobierno debe considerar apoyar la creación y operación de los centros de competitividad que, desde una perspectiva territorial, promueven los esfuerzos integrados de diferentes actores. Esto puede ser especialmente relevante en el sector agroindustrial pues el desempeño del subsector se basa en el fortalecimiento de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con los proveedores y consumidores.

De hecho, tanto en el sector industrial como en el subsector agroindustrial, la promoción de redes y asociatividad - tal vez construyendo sobre la base de la distribución geográfica existente - es crítica para que los productores aumenten su escala, para optimizar la distribución y el acceso a la tecnología y ser capaces de atraer más inversión. La asociatividad de los productores y las asociaciones público-privadas son particularmente necesarias para mejorar la educación y la formación de los recursos humanos. Existe una necesidad identificada para mejorar las habilidades de gestión y producción, incluyendo la gestión de inventario y la organización administrativa y financiera.

La mejora de la infraestructura y servicios de transporte es esencial para la distribución eficaz de los productos. Esto requiere una acción urgente, ya que actualmente hay un alto grado de ineficiencia en los sistemas e infraestructura de transporte internos, afectando las conexiones entre productores y consumidores. Un plan de acción que integre varios servicios de infraestructura necesarios, como el transporte y las comunicaciones, suministro de energía, servicios ambientales y logística, debe ser desarrollado. En el caso particular de la agroindustria, es necesaria la mejora de los sistemas de riego y las cadenas de frío para permitir una vinculación más fuerte de las actividades productivas a los mercados, zonas de procesamiento, áreas especiales y otros. Esto también es muy importante para ayudar a reducir la brecha de desigualdad en el territorio.

Un marco legal y regulatorio - en consonancia con las políticas para el sector y para otros sectores - debería adoptarse en el sector industrial y en el subsector agroindustrial. Debe proporcionar estabilidad y previsibilidad para los inversores, productores y consumidores, y debe ser definida a través de un proceso participativo que involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto. Las políticas y regulaciones deben promover la facilitación de hacer

negocios y la reducción de la burocracia. El objetivo de lograr una ventanilla única para los procesos industriales debe seguir siendo una prioridad.

Las reformas institucionales deben tener como objetivo lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos necesarios para el desarrollo de las capacidades del sector. Esto incluye el fortalecimiento de las instituciones del sector público que promueven la comercialización, promoción de exportaciones y atracción de inversiones. También se requiere coordinación entre instituciones, incluso a nivel nacional y subnacional, para abordar cuestiones que van más allá de la esfera de una sola institución.

Incentivos y programas de apoyo - no limitados a los productores nacionales - son de gran importancia para promover la competitividad y las exportaciones y atraer inversiones. Este tipo de asistencia también es relevante para el establecimiento de industrias fuera del área interoceánica. Esto debe ser alentado para fortalecer las áreas industriales locales y para revitalizar económicamente el oeste y el este del país. Esto generará una demanda de insumos producidos localmente con especificaciones de calidad y puede promover la transferencia de tecnología.

Estas propuestas de políticas se pueden clasificar en varios ámbitos políticos para que puedan ser mapeadas de acuerdo a varios criterios de ejecución, incluyendo costos, tiempo y potencial impacto. Una visualización de este tipo podría ser útil cuando se pasa de recomendaciones de política a la implementación de acciones de política. Por ejemplo, las inversiones en infraestructuras, tales como sistemas de riego o carreteras, tienen un impacto muy alto, pero también requieren de tiempo y de inversión significativos. Los esfuerzos de promoción del comercio y de inteligencia de mercado requieren inversiones y tiempo inferiores y también tienen un impacto potencial significativo (véase la figura 33).

D. SERVICIOS LOGÍSTICOS

La red de acuerdos comerciales de la cual es parte Panamá es importante no sólo para ganar acceso a los mercados, sino también para promover procedimientos transparentes y no discriminatorios que promuevan la inversión, la transferencia de tecnología y la prestación de servicios que son necesarios para mejorar la capacidad de oferta y la competitividad de los servicios de logística. Este eje de la política comercial se debe continuar buscando,

a condición de que la coherencia con los marcos regulatorios nacionales esté garantizada, en particular permitiendo el espacio de política requerido por Panamá para desarrollar políticas nacionales a favor del desarrollo de los sectores económicos clave.

La hoja de ruta prioritaria para el sector de la logística, recientemente aprobado por el Gobierno en el Gabinete Logístico con la consulta del sector privado, puede ofrecer una importante perspectiva a largo plazo para desarrollar aún más estos servicios, incluyendo en la región occidental. Por lo tanto, es fundamental avanzar en la implementación de las acciones previstas en la hoja de ruta, en sus componentes regulatorios, institucionales y de infraestructura, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales siempre que sea necesario.

Se necesita un marco legal nacional de logística claro y completo para poner fin a la existente dispersión de reglas y los vacíos legales. Leyes que garanticen la seguridad jurídica y una estructura competitiva del mercado ayudarán a mejorar el clima de negocios y atraer inversión extranjera para generar más valor agregado nacional. También es necesario adoptar y empezar a implementar la estrategia nacional de logística, enmarcada dentro de una estrategia de diversificación nacional y escalamiento de valor de los servicios de logística, que busca el desarrollo competitivo del sector y su contribución al desarrollo de otros sectores económicos. Hay muchos avances acordados con el sector privado con respecto al diseño de dicha estrategia y los cambios requeridos en el marco legal. En materia institucional, es necesario garantizar una coordinación efectiva entre las agencias estatales y comunicación constante entre los actores públicos y privados, incluso al nivel nacional y subnacional, por ejemplo, la coordinación de las organizaciones nacionales y locales de transporte. El nivel de servicio en el sector de la logística se beneficiaría de los procedimientos migratorios más eficaces y las operaciones 24 horas de puertos y servicios auxiliares, siempre que esto no lleve a la disminución de las normas laborales.

El país necesita fortalecer la agrupación de logística con servicios de apoyo. Por un lado, esto significa que es importante seguir mejorando los servicios existentes, por ejemplo, mediante la promoción de las operaciones de transbordo más rápidas y eficientes para hacer frente a los barcos más grandes. Por otra parte, es importante no sólo para satisfacer la demanda, sino también para aprovechar la oportunidad de aumentar el valor agregado de los servicios logísticos. Esto

requiere de un plan de desarrollo para hacer frente a las restricciones de capacidad - concretamente en el tráfico local, mejorando la infraestructura logística y proporcionando más espacio de alquiler a operadores especializados. Los objetivos de escalamiento de valor dependen no sólo de la capacidad de atraer inversión extranjera, sino también de reconocer el papel central que tienen la innovación y la tecnología en el desarrollo de servicios de mayor valor agregado.

En materia de infraestructura, es indispensable la coordinación interinstitucional para el manejo de las inversiones, iniciativas y proyectos, en especial en el área del canal. A tal efecto, se espera que avance con celeridad el Plan Maestro para la Zona Interoceánica a cargo de la ACP. Esto les permitirá a los inversionistas contar con un marco claro para inversiones de largo plazo y el gobierno podrá fomentar el desarrollo de servicios logísticos de más valor agregado en el país. El desarrollo de infraestructura debe abordar, entre otros, las limitaciones de capacidad en los servicios ferroviarios, la accesibilidad y problemas de conectividad entre los distintos activos logísticos en el área interoceánica, derivados de congestiones en la red de carreteras, sobre todo entre la ZLC y sus puertos vecinos y estación de tren. La modernización de las terminales portuarias, y en algunos casos el aumento de la red de puertos internacionales, podría evaluarse, especialmente si se requiere capacidad adicional para seguir la expansión del canal.

Los servicios de transporte y logística tienen que cumplir con su función de conectar los productos procedentes de Panamá, incluyendo aquellos de pequeños productores locales, con los mercados regionales e internacionales. En este sentido, es fundamental mejorar la eficacia de la infraestructura de transporte y logística que vincula a los productores de todo el país con los mercados regionales y la ya existente agrupación de talla mundial orientada a las exportaciones de servicios de transporte y logística. Se requieren análisis específicos para determinar en donde la infraestructura carretera o la marítima de corta distancia son las mejores opciones. Podría ser productivo, por ejemplo, mover la carga a lo largo de la costa del Atlántico desde Chiriquí hasta Colón y Manzanillo, y a lo largo de la Costa del Pacífico de Puerto Armuelles al puerto de Balboa. En cualquier caso, los servicios de transporte y logística de alto rendimiento dentro del país son fundamentales para reducir los costos del comercio y para obtener capacidad de oferta y exportación. También necesitan

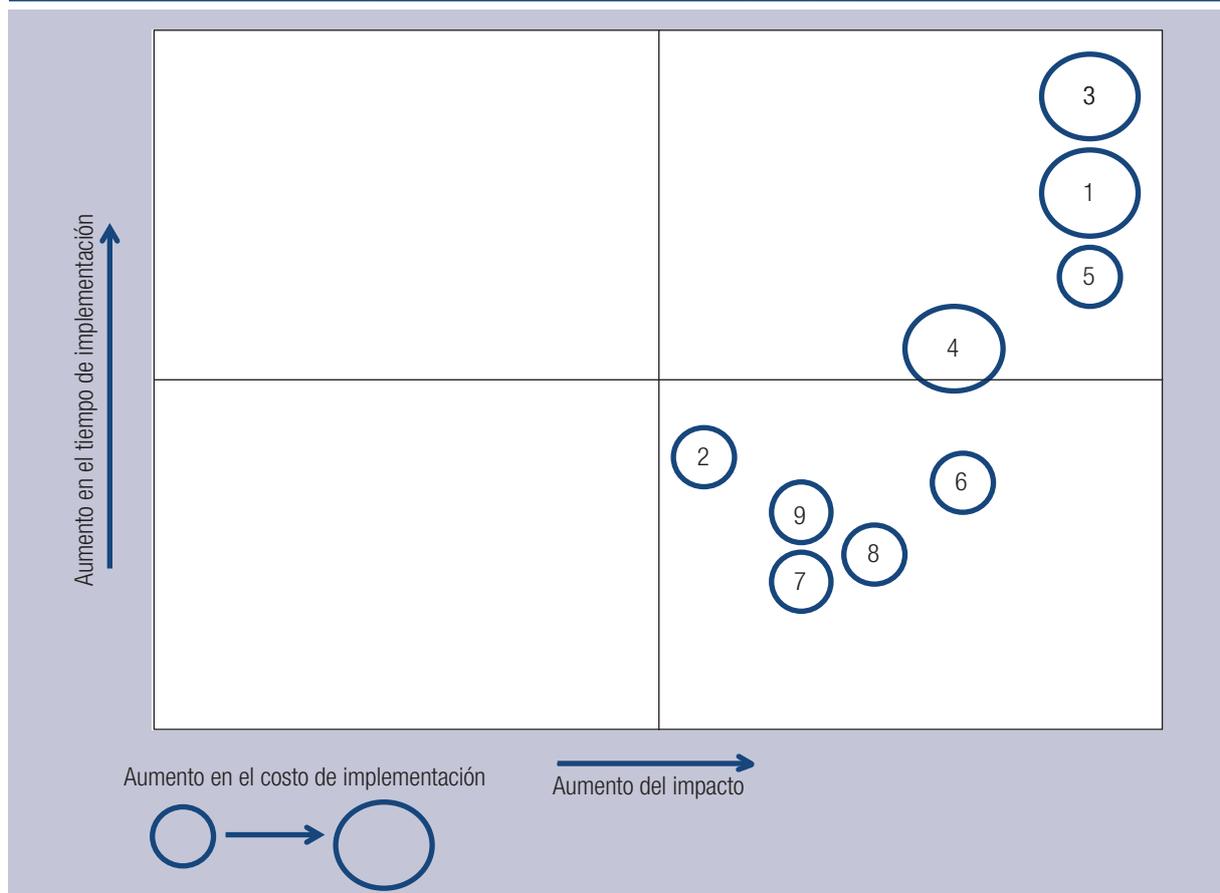
ser identificadas y abordadas las dificultades específicas de las zonas francas y las zonas de carga.

Incluso si no es factible tener redundancia en la infraestructura de transporte, el uso de dicha infraestructura debería permitir, cuando sea posible, la prestación competitiva de los servicios de transporte y logística. Esto es necesario para facilitar la eficacia y reducción de costos en estos servicios. Los servicios de logística también necesitan ser apoyados por otros servicios de infraestructura eficientes y eficaces, más allá de la infraestructura de transporte. En este sentido, si bien existe una disponibilidad adecuada de las telecomunicaciones y los servicios financieros, hay una escasez de servicios de TIC que necesita ser tratado.

Se necesita una mayor eficiencia administrativa en los procesos de aduana. La integración y la

automatización de los sistemas aduaneros, de información y documentación son necesarias. Esto se beneficiaría de la armonización de los procedimientos y las operaciones relacionadas con los sistemas de información. Del mismo modo, es importante alinear rápidamente el marco nacional regulatorio con los marcos regulatorios regionales, CAUCA y RECAUCA, preferiblemente en un texto jurídico único y claro. Esto puede permitir que la repetición de los procesos en ambos lados de los pasos fronterizos, como se identificó en Paso Canoas, se eviten. Las inspecciones también deben ser mejoradas, concretamente mediante la mejora de las instalaciones y la inversión en equipos no intrusivos. Iniciativas como los operadores económicos autorizados y la diligencia debida son necesarias para que el país siga adoptando las mejores prácticas internacionales en este campo,

Figura 34. Mapeo de las iniciativas para fortalecer el subsector del transporte y logística en Panamá



Fuente: UNCTAD.

Nota: 1 - investigación, desarrollo y tecnología; 2 - educación; 3 - infraestructura de transporte; 4 - redes; 5 - acceso al crédito; 6 - servicios de logística; 7 - negociaciones y promoción comerciales; 8 - planificación de la tierra y de los recursos; 9 - facilidad para hacer negocios; 10 - fortalecimiento y coordinación institucional. La determinación de los impactos, costos y tiempos relativos de implementación requieren de análisis específicos. Esta figura se presenta como una ilustración de un posible resultado y no reemplaza la necesidad de realizar este tipo de análisis.

favoreciendo la seguridad y la facilitación del comercio. Del mismo modo, la integración de los procesos de aduanas con otros procedimientos gubernamentales, tales como procedimientos de AMP, AUPSA y MIDA, contribuirá a facilitar el comercio. La aplicación de una ventanilla única física y electrónica, incorporando diferentes instituciones, puede desempeñar un papel importante en la simplificación de los procedimientos de comercio internacional y en la reducción de tiempo y costos para los exportadores.

Las iniciativas dirigidas al mejoramiento de los recursos humanos mediante la capacitación técnica, profesional y vocacional deben incrementarse para que las inversiones que requiere el sector puedan materializarse sin obstáculos. Las empresas del sector de la logística han indicado que experimentan una grave escasez de mano de obra especializada y técnica, y sugirieron una escuela de logística. Un amplio plan de trabajo para el desarrollo de un sistema de formación de recursos humanos para las actividades de logística a nivel nacional debe formularse y aplicarse, asegurando que la formación ofrecida

cumpla con las necesidades del sector privado y contribuya al potencial de escalar hacia actividades de mayor productividad. El plan también debe considerar la integración del sector privado en el desarrollo de la oferta de capacitación, especialmente el elemento más importante de práctica profesional, o pasantías, para que los participantes adquieran experiencia real en las empresas en donde eventualmente trabajarán.

El fortalecimiento de los servicios de logística es importante para Panamá, no sólo por la importancia intrínseca del sector, sino también porque proporciona insumos cruciales para muchas actividades económicas, como la agricultura, las pesquerías, la agroindustria y las actividades industriales. En particular, los servicios de logística permiten el acceso a los mercados nacionales, regionales e internacionales y por lo tanto permitirán la inversión extranjera orientada a la exportación. Así como en los sectores anteriores, un posible mapeo de las iniciativas para el fortalecimiento de los servicios de transporte y logística se presenta en la figura 34.

REFERENCIAS

- Autoridad Nacional de Aduanas (ANA). www.ana.gob.pa
- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas Visión País 2025 y Visiones Regionales (Chiriquí). www.apede.org
- Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP). Resultados de la encuesta para el sector pesquero de 2015. <http://arap.gob.pa/presentan-resultados-de-encuesta-al-sector-pesca/>
- Banco Interamericano de Desarrollo – El reto de la economía: incrementar la productividad. Abril 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo Informe final: Estudio sobre las Necesidades y Ofertas Académicas y Plan Piloto de Formación Técnica Logística. Panamá: abril 30, 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica Estudio preparado por ALG, Transportation, Infrastructure & Logistics, 2013.
- Banco Mundial. Banco de datos. <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx>
- Banco Mundial. Informe Mundial sobre las desigualdades de 2013.
- Banco Mundial. Índice de Desempeño Logístico. <http://lpi.worldbank.org/>
- Centro Nacional de Competitividad. Entendiendo la Competitividad en Panamá. Abril 2013. www.cncpanama.org
- Centro Nacional de Competitividad. Competitividad al día. www.cncpanama.org
- Consejo Empresarial Logístico, Panamá. Entrevista al Presidente de COEL.
- Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial Octubre de 2015. www.fmi.org
- Foro Económico Mundial. Informes de Competitividad Global. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>
- Georgia Tech Panamá. Portal Logístico. www.gatech.pa
- Instituto Nacional de Estadística y Censos y Contralor General de la República. Encuestas y datos estadísticos. www.contraloria.gob.pa/INEC
- Ministerio de Economía y Competitividad, Presidencia de la República de Panamá. Avances en la competitividad. <http://www.competitividad.gob.pa/>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Informes Económicos y Sociales 2014 y 2015 www.mef.gob.pa
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno: PEG 2015-2019. www.mef.gob.pa
- Ministerio de Economía y Finanzas y Centro Nacional de Competitividad. La informalidad en Panamá: Resultados del primer mapeo de la informalidad en el país, 2010.
- Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). www.mici.gob.pa
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Aportes para el desarrollo del Sector Agropecuario y Rural de Panamá. Abril de 2014. www.mida.gob.pa
- Ministerio de la Presidencia Gabinete Logístico. www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gabinete-Logistico-sigue-Hoja-de-Ruta-para-el-desarrollo-del-sector-en-Panama
- Naciones Unidas, Asamblea General. Comercio internacional y desarrollo: Informe del Secretario General (A/71/275), 2 de agosto 2016
- Oficina de la Contraloría General de la República. Informe del Contralor General de la República, Año 2014 - julio de 2015. www.contraloria.gob.pa
- ONU / Gobierno de Panamá - Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cuarto Informe de Panamá. 2014. http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/mdg/cuarto_informe_pais.html
- ONU / PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2014.
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Jamaica (UNCTAD/DITC/TNCD/2013/9)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Tunisia (UNCTAD/DITC/TNCD/2014/1)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Zambia (UNCTAD/DITC/TNCD/2015/4)

- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Angola (UNCTAD/DITC/TNCD/2015/5)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Botswana (UNCTAD/DITC/TNCD/2016/1)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Namibia (UNCTAD/DITC/TNCD/2016/2)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Algeria (UNCTAD/DITC/TNCD/2015/7)
- UNCTAD, Marco de Política Comercial: Dominican Republic (de próxima publicación)
- UNCTAD, Marcos de Política Comercial para países en desarrollo: un manual de mejores prácticas (de próxima publicación)
- UNCTAD, Mexico' agricultural development: Perspectives and outlook (UNCTAD/DITC/TNCD/2012/2)
- UNCTAD, Análisis de la Política de Servicios: Paraguay (UNCTAD/DITC/TNCD/2014/2)
- UNCTAD, Análisis de la Política de Servicios: Peru (UNCTAD/DITC/TNCD/2013/11)
- UNCTAD, Análisis de la Política de Servicios: Nicaragua (UNCTAD/DITC/TNCD/2013/13)
- UNCTAD, Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional de servicios de infraestructura (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I y II)
- UNCTAD, Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional (TD/B/C.I/MEM.4/11), 9 de marzo 2016.
- UNCTAD, Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional (TD/B/C.I/MEM.4/8), 2 de marzo 2015.

Marco legal y regulatorio y revistas especializadas

- Ley 3 del 20 de marzo de 1986 "Por la cual se adopta un régimen de incentivos para el fomento y desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones".
- Decreto de Gabinete N°9 del 21 de abril de 2015 "Que modifica el arancel nacional de importación".
- Decreto de Gabinete N°10 del 21 de abril de 2015 "Que aprueba el marco fiscal de mediano plazo del SPNF para el período 2016-2020".
- Decreto Ejecutivo N°50 del 19 de marzo de 1996 que crea el Consejo de Comercio Exterior de la Presidencia de la República.
- Decreto Ejecutivo N° 881 del 13 de noviembre de 2014 que reestructura el Gabinete Logístico.
- Decreto Ejecutivo N° 235 del 25 de marzo de 2015 que modifica Decretos anteriores.
- Ley 28 del 20 de junio de 1995 "Por el cual se adoptan medidas para la universalización de los incentivos fiscales de producción y que dicta otras disposiciones".
- Ley N°53 de julio de 1998, modificada mediante Ley N°33 del 16 de julio de 1999.
- Ley 44 de 2006 "Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unificando las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades relacionadas a la administración pública y la cual dicta otras disposiciones".
- Ley 73 del 23 de noviembre de 2009 "Que dicta medidas para el Fomento y Desarrollo de la Industria" y su Reglamentación mediante Decreto Ejecutivo N.15 del 15 de Enero de 2010.
- APEDE. Competitividad Ejecutiva 2014 y 2015. <http://apepe.org/revista-competitividad-ejecutiva/>
- Panorama Marítimo y Logístico. <http://www.panoramamaritimoylogistico.com/>

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

- ¹ <http://datos.bancomundial.org/pais/panama>
- ² Informe del Banco Mundial, 2015.
- ³ A menos que se indique lo contrario, los valores se presentan en dólares estadounidenses y son de larga escala.
- ⁴ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe Socio-económico 2014 y 2015.
- ⁵ Fondo Monetario Internacional (FMI) 2016 en línea con las estimaciones del Gobierno de Panamá, del Banco Mundial y de la CEPAL.
- ⁶ FMI.
- ⁷ Durante el período 2010-2014 el Ministerio de Trabajo aprobó aproximadamente entre 10 mil a 12 mil permisos de trabajo por año a extranjeros.
- ⁸ Centro Nacional de Competitividad (CNC). Encuesta sobre empleo e informalidad. 2010.
- ⁹ Banco Mundial. Un coeficiente de Gini de cero expresa la igualdad perfecta y un coeficiente de Gini de uno expresa la desigualdad perfecta.
- ¹⁰ Banco Mundial. Informe Mundial de Desigualdades. 2013.
- ¹¹ INEC. Encuesta sobre el mercado laboral. 2015.
- ¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Panamá. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe IV Panamá. 2014.
- ¹³ BID. El reto de la economía: incrementar la productividad. Panamá: abril de 2015.
- ¹⁴ PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá. 2014.
- ¹⁵ Oficina del Contralor General.
- ¹⁶ De acuerdo con las declaraciones del Ministro de Economía, el gobierno va a mantener esta relación por debajo del 40 por ciento en 2016, el límite permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Social. La deuda neta - la deuda bruta menos los activos del Fondo de Ahorro de Panamá - no pueden superar el 40 por ciento del PIB.
- ¹⁷ Entrevista exclusiva de dinero.com con el ingeniero Jorge Quijano, administrador de la ACP: “Para el 2025 esperamos estar cerca de US\$4.000 millones de dólares en ingresos en comparación con los US\$2.400 millones que tenemos ahora”. También de acuerdo con el administrador de la ACP, esta es una oportunidad histórica para reducir la pobreza y la desigualdad. Esta opinión es compartida también por el Banco Mundial. Véase: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>
- ¹⁸ Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.
- ¹⁹ http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-actualizacion_proyecciones_oct2015.pdf
- ²⁰ De acuerdo al VICOMEX: “Otro de los sectores que ofrece grandes alternativas a la inversión extranjera, es el sector minero. Panamá tiene un gran potencial para el desarrollo de este sector, que se demuestra en su producción histórica de oro, sus yacimientos minerales de clase mundial, un ambiente geológico muy favorable para nuevos depósitos de oro, cobre y manganeso; todo lo cual ha despertado el interés de la comunidad minera internacional en invertir en Panamá. Ya se han encontrado depósitos de pórfidos de cobre de clase mundial en Cerro Colorado y Petaquilla, lo que nos coloca en el umbral de ser un país productor de cierta importancia”.
- ²¹ En 1904 el dólar se declaró la moneda legal en Panamá.

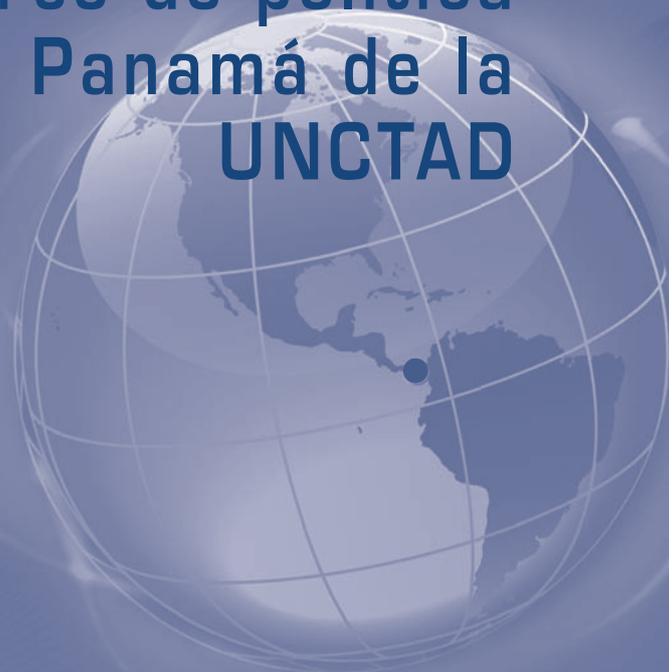
-
- ²² Superintendencia de Bancos, Octubre de 2015.
- ²³ Canal de Panamá, la Ley de Sociedades, la Ley de la marina mercante y abanderamiento de barcos, la ZLC, las leyes de seguros, reaseguros y de seguros cautivos, los mercados de capitales y un mercado de valores incipiente pero emergente, la ley de fideicomisos modernos y, más recientemente, la nueva Panamanian Private Foundation y el nuevo Ferrocarril Interoceánico.
- ²⁴ Latin American Economy & Business, junio de 2016.
- ²⁵ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/panama/>
- ²⁶ República de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.
- ²⁷ FEM. Informe de Competitividad Global 2015-2016. 2015.
- ²⁸ MEF. Informe económico y social. 2014.
- ²⁹ CEPAL. Anuario estadístico para América Latina y el Caribe. 2010.
- ³⁰ Decreto Ejecutivo No. 50 del 19 de marzo de 1996.
- ³¹ Ley N°53 de julio de 1998, modificada mediante la Ley N°33 del 16 de julio de 1999.
- ³² Documento preparado por el Consejo Nacional de Comercio Exterior y aprobado en julio de 1996.
- ³³ Decreto de Gabinete N°9 del 21 de abril de 2015.
- ³⁴ Por ejemplo, los contingentes arancelarios (CA) acordados con los Estados Unidos de América se establecen en el Capítulo 3, y el Trato Nacional y Acceso a los Mercados en el artículo 3.14 y el Apéndice I del Anexo 3.3 del acuerdo comercial. Los CA son cantidades preestablecidas de productos que pueden ser importados a un arancel preferencial, conforme a los mecanismos de asignación y supervisión especificados en el tratado.
- ³⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. Comercio internacional y desarrollo: Informe del Secretario General. 2016.
- ³⁶ OMC. Examen de las Políticas Comerciales: Informe de la Secretaría. 2014.
- ³⁷ República de Panamá. Plan estratégico del gobierno. 2014.
- ³⁸ Idem.
- ³⁹ Idem.
- ⁴⁰ <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gobierno-instala-Comite-Consultivo-Permanente-del-Sector-Privado-para-potenciar-competitividad-logistica-de-Panama>
- ⁴¹ Una correlación bien establecida en la economía del comercio es la conexión entre el PIB y la apertura al comercio: a medida que los países se enriquecen, tienden a comerciar más como porcentaje de su PIB. La correlación es compleja y no se entiende completamente en la literatura académica.
- ⁴² FMI. Panamá: Informe del personal para la consulta del Artículo IV de 2015. 2015.
- ⁴³ Voz de Américas (4/nov/2013). US\$700 millones debe Venezuela a Panamá <http://www.voanoticias.com/content/venezuela-debe-millones-puerto-libre-colon/1782949.html>
- ⁴⁴ Panamá presentó esta medida bajo el Panel de Solución de Diferencias de la OMC, que consideró que la medida no es consistente con las reglas del comercio mundial en noviembre de 2015; Colombia tiene la intención de apelar.
- ⁴⁵ Fuente: Consejo Empresarial Logístico (COEL).
-

-
- ⁴⁶ El análisis de la sección de las exportaciones no incluye el comercio desde la ZLC al resto del mundo. No obstante, se incluyen las ventas (exportaciones) desde territorio aduanero panameño a la ZLC y a otras zonas libres panameñas y compras (importaciones) desde la ZLC y desde otras zonas libres de Panamá entrando en el territorio aduanero del país.
- ⁴⁷ Este indicador muestra la cantidad de productos que representan cinco porcentajes diferentes de los flujos de comercio para el país. Esto se calcula en base a las exportaciones a nivel de subpartida del sistema armonizado.
- ⁴⁸ El IHH se calcula como la suma de los porcentajes al cuadrado de cada producto (mercado) en la exportación total. Un país con una cartera de exportación perfectamente diversificada en términos de productos tendrá un índice cercano a cero, mientras que un país con un único producto de exportación tendrá un valor de 1.
- ⁴⁹ <http://cncpanama.org/cnc/index.php/cad/category/123-comercio-exterior>, Números 108 y 113.
- ⁵⁰ http://Contraloria.gob.pa/INEC/comercio_exterior
- ⁵¹ Véase versión completa de Rose. «Sabemos realmente que la OMC aumenta el comercio?». *American Economic Review*, Vol. 94 No. 1 (2004), pp. 98-114. La especificación, incluyendo las tarifas y los efectos fijos tiene una estimación puntual de 0,57 (s.e. de 0,18), lo que se traduce en un aumento del comercio de exp (0,57) -1, o el 77 por ciento (véase el Apéndice 6). La mayoría de las otras estimaciones en el artículo apuntan a efectos aún mayores.
- ⁵² CEPAL. Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana 1990-2013.
- ⁵³ BID. El reto de la economía: incrementar la productividad. Abril 2015.
- ⁵⁴ INEC. Encuesta de Trabajo. 2013. Valores analizados corresponden a agosto de cada año.
- ⁵⁵ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
- ⁵⁶ INEC, censo agrícola de 2011.
- ⁵⁷ Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
- ⁵⁸ MIDA.
- ⁵⁹ CNC. Entendiendo la Competitividad en Panamá. Abril 2013.
- ⁶⁰ INEC. Encuesta multiuso. Marzo de 2013.
- ⁶¹ MIDA. Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá. Abril 2014.
- ⁶² Sindicato de Industriales de Panamá (SIP): <http://www.industriales.org/punto-de-vista/un-nuevo-impulso-renovacion-e-innovacion-industrial>
- ⁶³ Comentarios del Ministro del MIDA, 2015: “No se pueden manejar residuos hospitalarios al lado de un sistema alimentario donde se requiere control de roedores y alimañas”.
- ⁶⁴ CNC. Competitividad al día. Edición No. 163. Panamá: enero 2014.
- ⁶⁵ MEF. 2014 Informe Económico y Social.
- ⁶⁶ Oficina del Contralor General de la República. 2014 Informe del Contralor. Julio 2015.
- ⁶⁷ MEF. 2014 Informe Económico y Social.
- ⁶⁸ Página Web del MICI, 2016.
- ⁶⁹ MIDA. La industria del camarón en Panamá: su desarrollo y futuro.
- ⁷⁰ Ley 44 de 2006 que crea la ARAP.
- ⁷¹ 68ª Conferencia del Instituto de Pesquerías del Golfo y el Caribe. Panamá: Noviembre 2015.
-

-
- ⁷² Estudio publicado en el 2014 por el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI), realizado durante tres años por los científicos Sarah Harper, Kyrstn Zylich y Dirk Zeller, de la universidad canadiense British Columbia, y Héctor Guzmán, del STRI, a partir de datos oficiales y decenas de informes de pesca no reportada.
- ⁷³ Decreto 486.
- ⁷⁴ ARAP.
- ⁷⁵ SIP.
- ⁷⁶ SIP. Perfil de la Industria Manufacturera en Panamá. 2015.
- ⁷⁷ MICI.
- ⁷⁸ Ley 3 del 20 de marzo de 1986 “Por la cual se adopta un régimen de incentivos para el fomento y desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones”.
- ⁷⁹ Ley 28 del 20 de junio de 1995.
- ⁸⁰ MICI.
- ⁸¹ Ley No.76 del 23 de noviembre de 2009 y el Decreto Ejecutivo No. 15 del 15 de enero de 2010 regulando la Ley N° 76.
- ⁸² MIDA y SIP.
- ⁸³ Capira es el mayor centro de producción en la provincia de Panamá Oeste.
- ⁸⁴ INEC.
- ⁸⁵ Cámara Marítima de Panamá, 2014.
- ⁸⁶ Buques con mediciones más altas que las del Canal de Panamá antes de su expansión.
- ⁸⁷ BID. Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica. 2013.
- ⁸⁸ Portal de Logística de Georgia Tech.
- ⁸⁹ Latin American Economy & Business, junio de 2016.
- ⁹⁰ Latin American Economy & Business, septiembre de 2016.
- ⁹¹ Mediante Resolución de Gabinete Logístico del 25 de noviembre de 2015, la ACP será la que lidere y provea fondos para realizar el Plan Maestro de la Zona Interoceánica.
- ⁹² Página web oficial del Aeropuerto Internacional de Tocumen.
- ⁹³ MEF, Informe Económico y Social. 2015.
- ⁹⁴ http://www.prensa.com/economia/Terminal_sur_Aerolineas_Pasajeros
- ⁹⁵ Resolución No. ACP-JD-RM 14-711 del 30 de octubre de 2014, en espera de una nueva ley para dar las mismas exenciones fiscales que han recibido otros operadores portuarios existentes en Panamá.
- ⁹⁶ La ACP dio a conocer que 11 de los operadores portuarios más grandes del mundo han expresado formalmente su interés de participar en un acto de licitación pública para la concesión del Puerto de Corozal.
- ⁹⁷ MEF con los datos de la Autoridad Marítima de Panamá. 2014.
- ⁹⁸ MEF con los datos de la Autoridad Marítima de Panamá. 2014.
- ⁹⁹ Georgia Tech Panamá.
- ¹⁰⁰ Artículo en el periódico Capital sobre la productividad del transporte terrestre de carga.
-

-
- ¹⁰¹ Datos de la Cámara Marítima de Panamá, 2015.
- ¹⁰² Plan Estratégico de Gobierno 2014-2019, informe 2014.
- ¹⁰³ Ley 32 del 5 de abril de 2011, que establece el régimen de zonas francas que permite la prestación de varias actividades: servicios logísticos; fabricación; montaje; educación superior; investigación y tecnología; y servicios ambientales, de salud y generales.
- ¹⁰⁴ El Gerente Operativo de DHL Express manifestó que el gran problema que enfrentan en Panamá es que no hay coordinación entre las empresas y autoridades para contribuir a un mejor flujo de tráfico afectando los costos y causando demoras. El problema se concentra en la ciudad capital y en Colón (ZLC).
- ¹⁰⁵ Autoridad Nacional de Aduanas. www.ana.gob.pa
- ¹⁰⁶ Idem.
- ¹⁰⁷ BID. Informe Final: Estudio sobre las Necesidades y Ofertas Académicas y Plan Piloto de Formación Técnica Logística. Ciudad de Panamá: abril 30, 2014.
- ¹⁰⁸ Decreto Ejecutivo N° 881 de noviembre de 2014.
- ¹⁰⁹ Decreto Ejecutivo 235 del 25 de marzo de 2015.
- ¹¹⁰ Ministerio de la Presidencia.
- ¹¹¹ Naciones Unidas, Asamblea General (2016). Comercio internacional y desarrollo: Informe del Secretario-General (A/71/275), 2 de agosto 2016.
- ¹¹² UNCTAD (2016), Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional (TD/B/C.I./MEM.4/11), 9 de marzo 2016.
- ¹¹³ UNCTAD (2015), Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional (TD/B/C.I./MEM.4/8), 2 de marzo 2015.
-

ANEXO:
**Participantes en los talleres
organizados en Panamá en
el contexto del marco de política
comercial de Panamá de la
UNCTAD**



A. TALLER NACIONAL, 27 Y 28 DE OCTUBRE DE 2015

Asociación de Productores, Procesadores y Exportadores de Productos del Mar (APPEXMAR)

- Valerio D'Sanctis, Presidente

Asociación Panameña de Exportadores (APEX)

- Víctor Cruz, Consejero

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)

- Carlos La Casa, Departamento Vigilancia y Control, Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control
- Yazmín Modestín
- Saribel Guevara, Socióloga, Oficina de Relaciones Públicas

Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

- Onésimo V. Sánchez, Analista Senior y Líder de la Unidad, Vicepresidencia Ejecutiva de Planificación y Desarrollo Comercial
- Eddie Tapiero, especialista en inteligencia competitiva

Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)

- Francisco Cebamanos, Oficina Negociadora

Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)

- Yuri Huerta Vásquez, Administrador General
- Daris Díaz, Jefe de la Oficina Institucional de Recursos Humanos

Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP)

- Manuel Ferreira, Director Económico, Centro de Estudios Económicos

Consejo Empresarial Logístico (COEL)

- Daniel Isaza Valdés, Presidente

International Trade Advisory Services (ITAS)

- Leroy Sheffer, Abogado

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)

- Diana A. Salazar, Viceministra de Negociaciones Comerciales Internacionales
 - Manuel Grimaldo, Viceministro de Comercio Interior e Industria
 - Leyda Aparicio, Directora General de Promoción de las Exportaciones
 - Ana Raquel Henríquez, Promotora de exportación
 - Diana Toala, Asesora
 - Diunayquis Lara, Promotora de Exportación
 - Lirieth Aguilar, Economista
 - Sharizeyda Saavedra, Promotora de Exportación
 - Marisela González, Directora de la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones
 - Enrique Ruíz, Promotor de las Inversiones
 - Luis H. Garrido, Director Nacional, Negociaciones de Comercio Internacional
 - Jaeljattin Jaén, Asesor Técnico
-

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

- Jorge Ulloa, Secretario General
- Ubaldo Núñez, Técnico de Política Comercial
- Ivania López, Técnico de Política Comercial
- Daniel Delgado, Unidad de Programación, Dirección Nacional de Asistencia Pecuaria
- Angel De La Cruz, Ingeniero Agrónomo
- Villar

Ministerio de la Presidencia

- Ana M. Reyes, Coordinadora del Gabinete Logístico

Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)

- Aquilino P. Villamonte Ramos, Ministro Consejero, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Proyectos Inteligentes

- Luisa Turolla, Presidente

Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)

- Víctor Sánchez Urrutia, Director de Innovación Empresarial,

JFK Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard

- Craig VanGrasstek, Profesor

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Rodolfo Minzer, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Económico

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

- Juana Galván, Experta Regional en Política y Negociaciones Comerciales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- Jennifer Linares

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

- Taisuke Ito y Bruno Antunes, Oficiales de Asuntos Económicos, Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y Productos Básicos
-

B. TALLER NACIONAL, 21 Y 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Agrotropical sostenible

- José Víctor González, Empresario

Asociación Panameña de Exportadores (APEX)

- Zabrina Reyes

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)

- Karen García, Jefe de Auditoría

International Trade Advisory Services (ITAS)

- Leroy Sheffer, Abogado

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)

- Néstor González, Viceministro de Comercio Exterior
- Jorge Suárez, Director Nacional de Promoción de las Exportaciones
- Leyda Aparicio, Directora General de Promoción de las Exportaciones
- Diana Toala, Asesora
- Diunayquis Lara, Promotora de Exportación
- Lirieth Aguilar, Economista
- Sharizeyda Saavedra, Promotora de Exportación
- Adolfo, Ventanilla Única de Comercio Exterior
- Keila Duguid, Analista de Comercio Exterior
- Jesús Guevara, Jefe del Departamento de Desarrollo y Promoción Industrial
- Bruno de Gracia, Jefe del Departamento de Estudios y Programas
- Ana Gloria, Responsable de Formación

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

- Ubaldo Núñez, Técnico de Política Comercial
- Ivania López, Técnico de Política Comercial
- Daniel Delgado, Unidad de Programación, Dirección Nacional de Asistencia Pecuaria
- Angel De La Cruz, Ingeniero Agrónomo

Ministerio de Salud (MINS)

- Anarella Jaen, Director de Protección de Alimentos

Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)

- Aquilino P. Villamonte Ramos, Ministro Consejero, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Proyectos Inteligentes

- Luisa Turolla, Presidente

Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)

- Zira Berumen, Presidente
 - Juan Visencini, Asesor a Cargo
-

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

- Juana Galván, Experta Regional en Política y Negociaciones Comerciales

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

- Taisuke Ito y Bruno Antunes, Oficiales de Asuntos Económicos, Rama de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y Productos Básicos

