

Resumen de Cooperación Técnica

I. Información básica

País/Región:	Panamá
Nombre de la operación:	Implementación de estrategia para el manejo de activos y pasivos soberanos con un enfoque integral en Panamá.
Número de la operación:	PN-T1119
Equipo:	Edgardo Demaestri, IFD/CMF, Jefe de Equipo; Roberto de Michele, CMF/CGU; Joan Prats, IFD/CMF; Juan Carlos Pérez Segnini, LEG/SGO; Gloria Lugo, IFD/CMF; y Annabella Gaggero, IFD/CMF.
Tipo de operación:	Apoyo a clientes
Solicitud:	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38745090
Fecha:	19 de marzo de 2015
Beneficiario(s):	Gobierno de Panamá
Agencia ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo (por solicitud del Beneficiario)
Monto de recursos BID solicitado:	US\$250.000
Monto de recursos de contrapartida:	Hasta US\$50.000
Periodo de Desembolso:	24 meses
Fecha de inicio:	Junio de 2015
Tipo de consultores:	Individuales
Unidad responsable de preparación:	IFD/CMF
Unidad responsable de desembolsos:	IFD/CMF
Incluida en la CS: Incluida en CPD:	Sí
Prioridad sectorial GCI-9:	Financiamiento para países pequeños y vulnerables y financiamiento para respaldar iniciativas que contribuyan al fortalecimiento institucional para el crecimiento y el bienestar social (eficiencia y sostenibilidad fiscal).

II. Objetivo y Justificación

Panamá es un importante centro bancario y de comercio internacional. Sus fuertes vínculos financieros y comerciales hacen que su economía sea vulnerable ante la ocurrencia de shocks externos de tipo macroeconómico y financiero. Adicionalmente, Panamá resulta vulnerable ante la ocurrencia de desastres naturales. Este contexto, sumado a la incertidumbre financiera y monetaria internacional y a la ausencia de una autoridad monetaria en el país, hace que la adecuada gestión de riesgos sea uno de los desafíos de política centrales en Panamá. En este sentido, resulta importante que el país aborde una estrategia de manejo de activos y pasivos soberanos con un enfoque integral (SALM), lo que permitiría perfeccionar el marco de gestión macro financiera y fiscal, reduciendo el impacto de eventuales shocks exógenos y mitigando los riesgos resultantes.

Como condición para el desembolso de la primera operación del Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política “Programa para el fortalecimiento de la Estabilidad y la Transparencia Financiera y Fiscal” (PN-L1100), el Gobierno de Panamá formuló una estrategia preliminar hacia un manejo de activos y pasivos soberanos con un enfoque integral, para cuya implementación -la que constituye una de las condiciones necesarias para la consideración por parte del Banco de una segunda operación- solicitó asistencia técnica al Banco.

En respuesta a la mencionada solicitud, el Programa de Cooperación Técnica (CT) aquí propuesto tiene como objetivo el logro de un mejor resultado financiero soberano -en términos de rentabilidad y/o de

riesgo- a partir de la implementación de una estrategia SALM en Panamá. La implementación de una estrategia SALM implica la evaluación conjunta de los riesgos, la rentabilidad y los costos de los activos y pasivos soberanos, permitiendo un entendimiento global de la posición financiera del Estado. Por tanto, contribuye a mejorar la gestión financiera de los recursos públicos.

Para lograr el objetivo planteado, la CT apoyará el fortalecimiento de la institucionalidad a cargo de la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas al manejo de activos y pasivos soberanos, en particular a través de promover una mayor y mejor coordinación -de objetivos y políticas- entre las distintas oficinas involucradas en el manejo de los principales activos y pasivos incluidos en la hoja de balance soberano.

Si bien existe consenso respecto a que una gestión integral ayuda a reducir el riesgo del balance soberano, la mayoría de los países de la región aún no han avanzado en esta dirección: el manejo de activos y pasivos se realiza de forma separada y sin demasiada coordinación entre las oficinas involucradas. Por tanto, avanzar hacia la implementación de un enfoque SALM implicaría una innovación tanto en lo que refiere a la forma de interactuar entre distintas oficinas públicas (gobernanza) como a los mecanismos utilizados para la gestión financiera de los recursos públicos.

El enfoque SALM constituye un área novedosa donde, por tanto, se observa espacio para avanzar en la generación de conocimiento. Panamá es uno de los países pioneros de la región en avanzar hacia la adopción de un enfoque de este tipo. Por tanto, esta CT agregará valor en el sentido de que, a partir de la experiencia de Panamá se espera obtener importantes lecciones aprendidas –respecto a actividades que dan resultado y aquellas que no, mecanismos a utilizar, etc.- que podrían servir a otros países de la región que en el futuro deseen avanzar hacia la adopción de un enfoque SALM. En este sentido, la CT tiene un potencial efecto “reproductor” ya que el caso de Panamá podría constituir un ejemplo a seguir para el resto de los países de la región y, por tanto, podría promover la adopción de un enfoque SALM –y el fortalecimiento institucional que conlleva- por parte de otros países de la región.

La operación propuesta está alineada con la última Estrategia país con Panamá (2010-2014), contribuyendo al logro del objetivo de “mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público”, en particular en lo que se refiere al resultado de “consolidación de los sistemas de administración financiera integrada” y se prevé que esté también alineada con la nueva Estrategia actualmente en preparación. Asimismo, la operación se alinea con los objetivos de financiamiento del Informe sobre el Noveno Incremento General de Recursos del BID (AB-2764) bajo las categorías de: (i) financiamiento para países pequeños y vulnerables; y (ii) financiamiento para respaldar iniciativas que contribuyan al fortalecimiento institucional para el crecimiento y el bienestar social (eficiencia y sostenibilidad fiscal).

III. Descripción de actividades y productos

Dada la multiplicidad de aspectos involucrados, la adopción de una estrategia SALM constituye un proceso gradual en el que resulta conveniente comenzar con un esquema simple para luego ir incorporando instituciones y añadiendo variables a medida que se avanza en su implementación. Es decir, es un proceso dinámico en el cual el propio diseño de la estrategia a implementar es perfeccionado a medida que aumenta el conocimiento técnico (experiencia) y se ajustan los mecanismos utilizados.

Teniendo en cuenta lo anterior, las actividades a ser financiadas por esta CT se agrupan en siete componentes. Los primeros cinco se enfocan en hacer operativa la estrategia preliminar ya formulada por el Gobierno (período estimado 12 meses). Una vez culminado este proceso, en una segunda etapa, se prevé avanzar en la implementación de la estrategia SALM (componente VI) y en la capacitación de los funcionarios públicos a cargo de la misma (componente VII) (período estimado 12 meses).

Componente I. Evaluación y modificaciones al marco institucional y legal para SALM. Diagnóstico de la capacidad institucional y del marco legal existente y necesario para implementar una estrategia SALM. Definición de las mínimas reformas requeridas para su adecuada implementación.

Componente II. Precisión de los objetivos y del alcance de la estrategia SALM. Precisión del objetivo -que implique la obtención de una meta financiera- y del alcance de la estrategia SALM.

Componente III. Revisión y estimación de la hoja de balance soberano. Revisión de las instituciones y de los activos y pasivos a ser incluidos en la hoja de balance. Definición de las metodologías de cuantificación y de los requerimientos de información, y estimación de las variables.

Componente IV. Pasivos contingentes (CLs). Definición de los CLs que serán objeto de cuantificación y seguimiento, incluyendo la identificación de sus fuentes, el desarrollo de una metodología de seguimiento y la identificación de las oficinas involucradas en el seguimiento de los mismos.

Componente V. Acciones concretas para la implementación de la estrategia SALM. Definición de las variables e instituciones a incluir desde los primeros pasos, el órgano coordinador, y las oficinas encargadas de llevar a adelante el seguimiento (monitoreo) de cada una de las variables incluidas.

Componente VI. Pasos iniciales de implementación SALM. Apoyo a la puesta en marcha y ejecución de las acciones iniciales de implementación de la estrategia SALM, incluyendo el monitoreo de las variables incluidas en la hoja de balance soberano y el manejo de los riesgos involucrados.

Componente VII. Capacitación. Realización de talleres de capacitación en la temática de SALM, para funcionarios que trabajen en forma directa en la identificación, registro, cuantificación y manejo de los activos y pasivos incluidos en la hoja de balance soberano.

IV. Presupuesto

El costo total de la CT se estima en US\$300.000, de los cuales US\$250.000 serían financiados por el Banco, y los restantes US\$50.000 serían aportados en especie por la contraparte. Para las actividades comprendidas en la primera etapa de la CT se presupuestó un total de US\$160.000 (BID: US\$130.000; Contraparte: US\$30.000), mientras que para las restantes actividades más el apoyo técnico e imprevistos se presupuestó un total de US\$140.000 (BID: US\$120.000; Contraparte US\$20.000). Ver detalle en [Cuadro de Presupuesto](#).

V. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

A solicitud del beneficiario, la agencia ejecutora será el BID, a través de la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (IFD/CMF). La ejecución de la CT se realizará en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, a través de la Dirección de Crédito Público.

La referida solicitud se justifica por el hecho de que la administración integral de activos y pasivos soberanos es un área de reciente desarrollo y el BID cuenta con la capacidad técnica en la materia.

VI. Riesgos

No se identifican riesgos fiduciarios ni de retrasos en la implementación que pudieran perjudicar el avance del programa. A nivel político-institucional, existe el riesgo de que la falta de coordinación entre instituciones dificulte el cumplimiento oportuno de los objetivos planteados por la CT. Sin embargo, este riesgo es considerado bajo debido al elevado compromiso que ha manifestado el Gobierno de Panamá. Por lo tanto, se considera que no se requieren medidas de mitigación específicas.

VII. Clasificación Ambiental y Social

No se han identificado impactos ambientales o sociales negativos que puedan ser generados por la operación propuesta. Esta operación ha sido preliminarmente clasificada bajo la categoría "C". Véanse IDBdocs N° 38860034 y 38860041.