

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de un Fondo de Garantías en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1289
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Schneider Talavera, Christian (IFD/CMF) Líder del Equipo; Martinez Alvarez, Juan (IFD/CMF) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Bejar Granda, Diana Mirella (IFD/CMF); Fernandini Puga, Manuel Pablo (IFD/CMF); Marquez, Claudia (IFD/CMF); Ortega Andrade, Adrian Ernesto (IFD/CMF)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Jul 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas / Banco Nacional de Panamá
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$70,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (Periodo de ejecución: 18 meses)
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de noviembre de 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CMF-División de Conectividad, Mercados y Finanzas
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/CMF-División de Conectividad, Mercados y Finanzas
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	n
▪ CT incluida en CPD (s/n):	n
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Las MIPYMEs de Panamá enfrentan restricciones en el acceso al crédito.** La afectación de la pandemia del COVID-19 al tejido productivo de Panamá ha resultado en una reducción del acceso al crédito de las MIPYMEs, que previo a la pandemia ya presentaba restricciones de acceso a financiamiento. Se estima que la brecha de financiamiento para el sector MIPYME en Panamá era de US\$21 mil millones (solamente se financian US\$6 mil millones de los US\$27 mil millones que se demandan) siendo equivalente esta brecha al 41% del PIB<sup>1</sup> y representando únicamente el 26% de la cartera del sistema bancario del país<sup>2</sup>. El país se encuentra entre los cuatro países de la región con mayores restricciones al crédito para MIPYME. Esto se refleja en que las MIPYME panameñas enfrentan mayores obstáculos en términos de provisión de garantías para acceder al crédito productivo que el promedio de las MIPYME de la región y de los países desarrollados (las

<sup>1</sup> MSME Finance Gap. IFC (2017).

<sup>2</sup> Datos de Superintendencia de Bancos (2020).

garantías necesarias sobre el principal del crédito solicitado son del 240% en Panamá frente al 199% del promedio de la región y el 88% en los países de la OCDE)<sup>3</sup>.

- 2.2 La falta de oferta de crédito a las MIPYME se debe a: (i) la influencia del entorno institucional y normativo en cuanto a la gestión incierta de derechos de propiedad, cumplimiento de contratos financieros y manejo de riesgos macro financieros; (ii) la incertidumbre en general y asimetría de información que pueden provocar una subóptima asignación de crédito; y (iii) el alto costo de escala de proveer créditos de bajo importe a segmentos más atomizados<sup>4</sup>. Si bien en Panamá todos estos factores explican el rezago histórico, el sistema financiero ha ido superando estas barreras para centrarse gradualmente en la necesidad de superar la barrera de economías de escala para poder asignar una mayor proporción de su capital disponible para préstamos a MIPYME. Estos problemas se ven acentuados por un aumento del perfil de riesgo crediticio de las MIPYME en un entorno económico incierto tras la crisis económica generada por la pandemia durante 2020 e inicios de 2021. En estas situaciones contar con fondos de garantía para garantizar parcialmente a las instituciones financieras intermediarias ante el potencial impago de los créditos otorgados a las empresas es una política pública que ha mostrado ser efectiva<sup>5</sup>.
- 2.3 **La falta de crédito a la MIPYME requiere de políticas públicas para fortalecer la recuperación.** La brecha existente de acceso a crédito por parte de las MIPYMEs del país podría incrementarse aún más en las condiciones actuales de crisis, teniendo en cuenta un aumento en el perfil de riesgo de las MIPYME y el aumento de las pérdidas de la cartera de crédito a consecuencia del impacto de la crisis, lo que obliga a las instituciones financieras a constituir mayores provisiones y reduce la capacidad de expandir el crédito sobre dicha cartera<sup>6</sup>. Como medida pública, el gobierno ha destinado recursos para la inyección de liquidez que ha resultado en apoyar la recuperación del país durante el periodo de cierre de la economía para contener los efectos de la pandemia. Actualmente con la reapertura de la economía mundial y nacional, el país necesita nuevas herramientas financieras que permitan movilizar crédito hacia sectores más vulnerables, con mayores necesidades de financiamiento y un nivel de riesgo crediticio alto. Bajo esta coyuntura, para complementar las políticas públicas actuales contar con un fondo de garantía permitirá a Panamá mitigar el riesgo de crédito del sector productivo del país, aumentando la oferta de crédito del sector financiero y apoyando la recuperación económica.
- 2.4 El objetivo general de la Cooperación Técnica (CT) es contribuir al acceso a financiamiento de las MIPYMEs de Panamá a través del apoyo a la creación y desarrollo del Fondo de Garantías de Panamá (FGP). Los objetivos específicos son: (i) la realización de una propuesta para la gobernanza para el FGP; (ii) la realización de una propuesta para la gestión operativa y financiera del FGP; y (iii) la generación e intercambio de conocimiento, mejores prácticas, y su diseminación en la región.
- 2.5 **Alineación estratégica.** La CT propuesta es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) dado que se alinea con el desafío de desarrollo “Productividad e Innovación” al facilitar el acceso al financiamiento para las PYME a través de la creación de un instrumento financiero

---

<sup>3</sup> Banco Mundial. Proyecto de encuestas empresariales (2019).

<sup>4</sup> Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión a Servicios Financieros (GN-2768-7).

<sup>5</sup> Propuesta modelo de Avaluos Estatales. KPMG Panamá.2021.

<sup>6</sup> Banking Industry Country Risk Assessment. Standard and Poors, Julio de 2021.

que promueve el otorgamiento de garantías de crédito. La CT además contribuye con el tema transversal de “Fortalecer la Capacidad Institucional y el Estado de Derecho” ya que la CT desarrollará la estructura de gobernanza del Fondo de Garantías, y al área de énfasis de movilización de recursos privados al movilizar crédito privado. La CT contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12), mediante el indicador de “MIPYMEs financiadas” ya que el FGP aumentará el número de MIPYMEs financiadas en Panamá. Asimismo, el programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión a Servicios Financieros (GN-2768-7), bajo el pilar de una mejora de eficiencia y alcance de la intermediación del crédito bancario al sector productivo. La CT está alineada con los resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) mediante el indicador de producto de “agencias gubernamentales con capacidad gerenciales y de tecnología reforzadas” para mejorar el servicio público entregado y se alinea al objetivo (iii) de reducir los obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial. El objetivo de esta CT se alinea con el área estratégica de la Estrategia del BID con Panamá 2021-2024 de Reactivar y Diversificar la actividad productiva.

- 2.6 **Coordinación con otras iniciativas.** Esta CT complementa y se coordina con varias iniciativas operativas y de cooperación técnica del Banco en el país, entre las que destacan: la operación “Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo” aprobada en junio de 2020 por US\$150 millones para apoyar a la subsistencia del tejido productivo y de la cual ya se ha desembolsado el 90% y la operación “Programa Global de Crédito para promover la Sostenibilidad y la Recuperación Económica de Panamá” aprobada en mayo de 2021 por US\$150 millones para apoyar la etapa de recuperación de las MIPYMEs y que se encuentra en ejecución. Asimismo, coordinará esfuerzos con las operaciones de apoyo a PYME aprobadas por *BID Invest* en este año (Capital Bank y Banco Aliado) que pudieran ser herramientas complementarias una vez FGP sea creado.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Desarrollo del esquema de gobernanza y funcionamiento del FGP.** Se proponen las siguientes actividades bajo el componente:
- *Actividad 1.1. Revisión de estándares y mejores prácticas internacionales en materia de gobierno corporativo especializados en fondos de garantías.* Se revisará y consolidará información de las mejores prácticas y estándares internacionales de gobierno corporativo y esquemas de funcionamiento de fondos públicos de garantía para crédito a empresas. El análisis de la composición de los gobiernos corporativos y de sus funciones servirán para realizar recomendaciones a ser implementadas en la creación del fondo. El análisis de los esquemas de funcionamiento institucional de fondos de garantía (flujos de interdependencia entre los diferentes participantes públicos y privados del Fondo) también servirán como base para las recomendaciones de gobernanza del fondo, al igual que la revisión del marco institucional de entidades financieras locales. Los resultados de esta actividad servirán para proponer la base del gobierno corporativo del fondo.
  - *Actividad 1.2. Propuesta de Gobierno Corporativo y Esquema de Funcionamiento para la creación del FGP.* Con base en los resultados de la Actividad 1.1, se planteará una propuesta de composición de gobierno corporativo y de funciones asegurando que el Fondo de Garantías está alineado con los mejores estándares internacionales. Asimismo, se realizará una revisión del marco legal y regulatorio para fondos de garantía en Panamá, de manera que la propuesta de gobernanza

y funcionamiento del fondo no solo siga el mejor estándar a nivel internacional, sino que este adaptada a la realidad local panameña.

**3.2 Componente 2. Desarrollo de la metodología operativa del FGP.** Se proponen las siguientes actividades bajo el componente:

- *Actividad 2.1. Revisión de experiencias de entidades similares.* Se identificará entidades públicas que operan instrumentos financieros de garantía similares a nivel internacional y regional y se analizará cómo se maneja el proceso de otorgamiento de garantías y recuperación de cartera. Este análisis identificará las mejores prácticas en las siguientes áreas: segmentación de cartera, procesos de cobranza, canales de comunicación, productos de financiamiento de deuda pendiente, herramientas de automatización, y medición de desempeño.
- *Actividad 2.2. Definición de procesos operativos y financieros.* Una vez identificadas las mejores prácticas y los niveles de desempeño adecuados para este tipo de fondo de garantías realizados en la Actividad 2.1., se desarrollará una propuesta de procesos operativos y financieros para la creación del Fondo. Esta propuesta se enfocará en lo siguiente: (i) propuesta del modelo de recuperación de cartera y esquema de reclamación de garantías, (ii) políticas de cobranza de intermediarios financieros, (iii) propuesta de costos de recuperación en línea con los costos del mercado, (iv) propuesta de incorporación de herramientas tecnológicas para la operación del Fondo, y (v) desarrollo de indicadores financieros y de desempeño operativo internos.

**3.3 Componente 3. Propuesta de Plan de Implementación y diseminación de Conocimiento.** Con base a la información recopilada de la experiencia internacional y regional recolectada en los Componentes 1 y 2, se definirá y presentará al beneficiario un plan de implementación. También se desarrollará una nota técnica para capturar el conocimiento para exponer las buenas prácticas, los factores facilitadores y las recomendaciones para la creación de Fondos de Garantía en la región. Se realizará un evento online para la diseminación de la nota técnica.

**3.4 Resultados esperados.** Se espera que la CT mejore la capacidad institucional de los Banco Públicos de la región para facilitar la estructuración y financiamiento de las APP (ver [Anexo II](#)).

**3.5 Presupuesto.** El costo total de la CT es de US\$70.000 a ser financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) del Banco de acuerdo con el siguiente presupuesto (ver [Anexo IV](#)).

**Presupuesto Indicativo**

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Desarrollo del esquema de gobernanza y funcionamiento del Fondo de Garantías	US\$15.000	US\$15.000
Componente 2	Desarrollo de la metodología operativa del Fondo de Garantías	US\$40.000	US\$40.000
Componente 3	Propuesta de Plan de Implementación y diseminación de conocimiento	US\$15.000	US\$15.000
<b>TOTAL</b>		<b>70,000</b>	<b>70,000</b>

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Siguiendo los lineamientos del Anexo II de la OP-619-4 la ejecución de la CT estará a cargo del Banco, a través de la División de Conectividad, Mercados y Finanzas (IFD/CMF) a solicitud del beneficiario. La ejecución por el Banco se justifica porque la generación de conocimiento técnico y de procesos de mejora de la capacidad institucional requiere conocimiento específico y el BID tiene la capacidad técnica y la experiencia necesaria. A su vez, dada la naturaleza del proyecto, la ejecución por el Banco tiene el beneficio adicional de centralizar la implementación y aprovechar lecciones aprendidas y recolectar el resultado de diferentes experiencias, mejorando la independencia de los análisis realizados y la capacidad de diseminar el conocimiento generado a toda la región.
- 4.2 Este esquema de ejecución se justifica en línea con los criterios del [Anexo II](#) del documento OP-619-4 del Banco, específicamente con el de capacidad institucional, dado: (i) que se pretende sentar las bases para la creación de un nuevo instrumento de política pública en Panamá (Fondo de Garantías), y (ii) que en la actualidad no existe una entidad que tenga experiencia en ejecutar proyectos de este tipo con el Banco. IFD/CMF cuenta con amplia experiencia de trabajo fortaleciendo fondos de garantía e instituciones financieras públicas en toda la región con necesidades institucionales similares por lo que tiene acceso a una red de firmas y consultores individuales especializados y reconocidos. Esto último será de beneficio para la CT en términos de la eficiencia en su implementación, dado que se contemplan consultorías internacionales especializadas. Es importante mencionar que la ejecución de la CT se realizará bajo un esquema de plena interacción y coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Nacional de Panamá (BNP). Finalmente, tanto el periodo de ejecución como el periodo de desembolso serán de 24 meses.
- 4.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-4) y las guías operativas (OP-1155-4). Para las contrataciones de consultores individuales se aplicarán las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-28). Las adquisiciones se realizarán con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones ([Anexo IV](#))<sup>78</sup>.
- 4.4 **Supervisión y monitoreo y evaluación.** La supervisión de la CT estará a cargo de la División de Conectividad, Mercados y Finanzas (IFD/CMF) quien realizará el monitoreo de las actividades, además de la elaboración de términos de referencia, revisión de productos a ser desarrollados, y seguimiento a los indicadores de la Matriz de Resultados ([Anexo II](#)). El Equipo de Proyecto elaborará informes de progreso anuales de los indicadores de la CT, incluyendo una descripción de los progresos alcanzados, los resultados obtenidos, estado de ejecución de las actividades previstas y sugerencias de ajustes para el período de ejecución remanente. Todos los productos y resultados obtenidos de la CT serán compartidos con la Secretaría Técnica del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones

---

<sup>7</sup> Ver Plan de Adquisiciones para la lista de consultorías previstas, su tipo de adquisición y servicio, la descripción del alcance, el costo y fecha estimados de anuncio de adquisición.

<sup>8</sup> Siguiendo el Anexo II de la OP-619-4 el Banco no contratará servicios de consultoría cuando estos sean financiados por el Beneficiario (por ejemplo, con recursos de contraparte local o con subvenciones específicas para Proyectos cuando el donante sea también el Beneficiario).

(INS). Además, el INS será adecuadamente reconocido en los productos elaborados y en las actividades de comunicación y disseminación de resultados a realizar.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Se han identificado dos riesgos principales de implementación que pueden afectar a la CT. En primer lugar, el país cuenta con limitaciones de capacidad institucional para el desarrollo de este tipo de instrumentos financieros que pueden apoyar la recuperación económica del país. En este sentido, al ser un CT que involucra a diferentes actores públicos (Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Nacional de Panamá, entre otros) existe un riesgo medio de que se generen retrasos debido a falta de coordinaciones entre las instituciones públicas para llevar a cabo las actividades previstas. Este riesgo se mitigará ya que el Banco actuará como ejecutor y establecerá reuniones de coordinación para alinear los diversos intereses que permitirán realizar las actividades según los tiempos establecidos. Otro riesgo medio de implementación consiste en que los recursos no sean suficientes para cubrir todo lo necesario previo a la creación del Fondo de Garantía. Al ser una temática nueva en el país, se podrían requerir realizar más actividades que las presupuestadas en esta CT. Este riesgo se mitigará de dos maneras: (i) la experiencia sobre la temática que tiene el Banco servirá de apoyo para identificar y apoyar en caso de actividades adicionales que podrán ser llevada a cabo por el Equipo de Proyecto; y (ii) se buscarán otros recursos de operaciones de asistencia técnica en ejecución, así como nuevas propuestas de CT para poder garantizar que se cuente con recursos adicionales, en caso de actividades cruciales adicionales fuesen necesarias.
- 5.2 **Sostenibilidad.** La CT contribuirá a la generación de capacidades para la creación del Fondo de Garantías que permitirá contar con un instrumento sostenible que permita incrementar el acceso a financiamiento para MIPYME en el país a largo plazo. Por un lado, la CT apoyará la gobernanza basada en mejoras prácticas para el funcionamiento del Fondo, así como en su estrategia, políticas y reglamentos internos, lo que explícitamente tiene el propósito de generar estabilidad y sostenibilidad institucional a mediano y largo plazo. Por otra parte, la CT apoyará el establecimiento de procesos y funcionamiento para contribuir a la administración de activos de calidad con el propósito de que el Fondo cuenta con una gestión financiera saneada y solvente en el corto, mediano y largo plazo.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 No hay excepciones a las políticas del Banco en esta CT.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Dada la naturaleza de la operación que involucra actividades de generación y difusión de conocimiento, no se prevén impactos medioambientales y sociales negativos. Basado en el Filtro de Salvaguarda Ambiental y Social, la CT propuesta ha sido clasificada como de categoría “C” de acuerdo con La Política de Salvaguardias Ambientales (OP-703). Ningún impacto negativo potencial de la CT en temas de medioambiente y/o sociales fue identificado, por lo que no se requiere de una estrategia de mitigación para enfrentar impactos negativos (Ver filtros ambientales: Filtro de Política de Salvaguardias y Formulario de Clasificación de Salvaguardas).

## **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1289](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1289](#)

[Términos de Referencia - PN-T1289](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1289](#)