

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**CREACIÓN Y DESARROLLO DEL FONDO DE GARANTÍAS DE PANAMÁ**

**(PN-L1174)**

**PERFIL DE PROYECTO**

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO

### REPÚBLICA DE PANAMÁ

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del Proyecto:</b>	Creación y Desarrollo del Fondo de Garantías de Panamá		
<b>Número de Proyecto:</b>	PN-L1174		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Christian Schneider (Jefe de Equipo) (IFD/CMF); Pau Puig (Jefe de Equipo Alterno) (IFD/CMF); Daniel Fonseca, Claudia Marquez, Gabriela Andrade, Aurea Fuentes, Adrián Ortega y Sahara De La Torre (IFD/CMF); Ignacio Barragán Crespo (LEG/SGO); Miguel Angel Orellana y Leonor Odile Corriols Diaz (VPC/FMP); Anabelle Dafhne Wever Vargas (CID/CPN); Jan Eskildsen (INO/FLI).		
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá		
<b>Modalidad de Préstamo:</b>	Global de Crédito		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Banco Nacional de Panamá (BNP)		
<b>Plan Financiero:</b>	BID (Capital Ordinario):	US\$100.000.000	
	<b>Total:</b>	<b>US\$100.000.000</b>	
<b>Salvaguardias:</b>	Clasificación de Riesgo:	Moderado	
	Clasificación de Impacto:	FI	
<b>Procesamiento:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Estándar	<input type="checkbox"/> Especial	
<b>Alineación estrategia País:</b>	GN-3055		
<b>Alineación Estratégica:</b>			
<b>Desafíos:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Inclusión Social	<input checked="" type="checkbox"/> Productividad e Innovación	<input type="checkbox"/> Integración Económica
<b>Transversales:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Equidad de Género	<input checked="" type="checkbox"/> Diversidad	<input type="checkbox"/> Sostenibilidad ambiental
		<input checked="" type="checkbox"/> Cambio Climático	<input checked="" type="checkbox"/> Capacidad Institucional y Estado de Derecho

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Según el Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI) de marzo de 2023, la recuperación postpandemia derivada del COVID-19 de la economía panameña ha sido muy positiva. El Producto Interno Bruto (PIB) se expandió un 15% en 2021 y un 9% proyectado en 2022. El empleo se recuperó con fuerza, mientras que la inflación se mantuvo baja en comparación con otros países. El sistema bancario panameño se mantiene estable, bien capitalizado y líquido a pesar del *shock* ocasionado por la pandemia, gracias en gran parte a la regulación prudencial que ha venido siendo efectiva en los últimos años.
- 2.2 **Tejido productivo local y su financiamiento.** En Panamá las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) son el motor productivo del país ya que constituyen el 97% de las empresas y generan alrededor de 57% de empleo a nivel nacional<sup>1</sup>. Estas cifras no son completamente representativas, ya que en Panamá la informalidad laboral es alta (45% de la población antes de la

<sup>1</sup> Autoridad de la MIPYME. Gobierno de la República de Panamá, 2021.

pandemia<sup>2</sup>) la cual se incrementó como consecuencia de la pérdida de empleos ocasionado por la pandemia llegando al 48.2% en 2022<sup>3</sup>. Por otro lado, la provisión de financiamiento para el sector MIPYME sigue siendo baja. Según los datos de la cartera crediticia destinada a las MIPYME publicados por la Superintendencia de Bancos de Panamá, se observa una severa contracción en el financiamiento de las MIPYME, las cuales se redujeron desde el año 2019-2021, un total de US\$491 millones o un 5%. Si se incluyen datos a 2021, la caída se sitúa en un 12%. La cartera de crédito neto del Sistema Bancario Nacional (SBN) presentó en 2021 un saldo de US\$68.227 millones. El crédito del SBN destinado a las MIPYME es de US\$5.842 millones, lo que representa tan solo un 15,3% del total, mientras que estas empresas aportan el 51% del empleo y contribuyen con el 17% del PIB. En cuanto a sectores esta cartera está distribuida principalmente en comercio (51%), servicios (29%) y agro (20%). En el caso de los préstamos destinados al sector comercial, el 51% se destina al comercio minorista. En el caso del sector servicios, la mayor parte del crédito se destina a los subsectores de alquiler y mantenimiento de autos, turismo y transporte. El sector agropecuario está menos atendido con un volumen de créditos otorgados del 20%, lo cual restringe la inversión en tecnologías limpias que aumenten su productividad y reduzcan el impacto ambiental. La escasa oferta de crédito a las MIPYME se debe principalmente a: (i) la asimetría de información que enfrentan las instituciones financieras para evaluar adecuadamente el riesgo de crédito; (ii) el alto costo de escala de proveer créditos de bajo importe a empresas de pequeño tamaño; y (ii) los requerimientos de garantías para acceder a un financiamiento en condiciones adecuadas.

**2.3 Brecha de financiamiento y barreras de acceso al crédito.** Las MIPYME de Panamá enfrentan restricciones de acceso al crédito que la pandemia ha agudizado aún más. Según los últimos datos reportados por el *SME Finance* del Banco Mundial la brecha de financiamiento prepandemia al año 2018 para el sector MIPYME formal en Panamá era de US\$21 mil millones equivalentes al 41% del PIB y con una demanda potencial en el sector informal que llega hasta US\$41 millones. Según estimaciones de la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME) en su reporte “Estudio de Impacto por COVID-19” realizado en 2022, esta brecha se pudo haber incrementado en US\$7 millones más contemplando aquellas empresas que no han podido renovar sus financiamientos y aquellas cuyas líneas de crédito habían sido canceladas. El número de MIPYME formales es de 202.148, de las cuales aproximadamente 10.231 tienen limitaciones crediticias. Un [estudio de demanda](#) preliminar que se está finalizando como parte del diseño del proyecto confirma que existe un gran interés de la banca por acceder a las garantías del Fondo.

**2.4** De acuerdo con la encuesta Empresarial de Panamá 2019 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), las empresas se financian en su totalidad y principalmente con recursos propios, siendo la microempresa (89,3%) la que mayormente se financia de esta forma, seguida de la Pequeña Empresa (86,8%) y de las medianas y grandes empresas (79,4%<sup>4</sup>). Alrededor del 5,6% de las

---

<sup>2</sup> Heredia A., Dini M. Análisis de las Políticas de Apoyo a las PYMES para Enfrentar la Pandemia de COVID-19 en América Latina. 2021. CEPAL.

<sup>3</sup> La Informalidad Laboral en Panamá. Una investigación actualizada. Junio 2022 Ministerio de Trabajo.

<sup>4</sup> OIT. Encuesta Empresarial, Informe de Resultados 2019.

empresas se financian principalmente y en su totalidad por medio de crédito con bajo nivel de apalancamiento. Las empresas enfrentan barreras para el acceso al crédito. El 66% de las microempresas, el 60% de las pequeñas empresas, y el 47% de las medianas y grandes empresas considera que la principal barrera para el negocio es no poseer garantías suficientes. Las garantías necesarias sobre el principal del crédito solicitado en Panamá son del 240% frente al 199% del promedio de la región, y el 88% en los países de la OCDE. El 40% de las microempresas y el 33% de las pequeñas empresas, no lograron completar la solicitud de crédito por el alto número de requisitos incluido la solicitud de garantías. El 30% de las microempresas y el 32% de las pequeñas empresas, no lograron presentar un proyecto o plan de negocios adecuado. El 15% de las microempresas, el 16% de las pequeñas empresas, y el 22% de las medianas y grandes empresas indican que les falta conocimiento e información para solicitar un crédito.

- 2.5 **Perspectivas de género y diversidad.** Estimaciones sugieren que las mujeres propietarias de empresas en Panamá están en línea con el promedio de la región (12% en Panamá frente a 13% en la región), estas cifras aún son bajas. Adicionalmente, se estima que el 18% de las empresas de mujeres están restringidas financieramente proporción mayor que el promedio regional estimado en 14%, mientras que la brecha de financiamiento que enfrentan ascendería, como mínimo, a US\$831 millones. Los emprendimientos femeninos también son relevantes en el país donde se observa un crecimiento importante entorno al 32% desde el año 2011. En Panamá, existen 89.986 emprendedores indígenas con un ingreso mensual promedio 4,38 veces menor que el de los emprendedores no indígenas (US\$1.384 versus US\$6.068). De estos, 45,5% son mujeres indígenas, 1.327 son los patronos o dueños de empresas y 46% se ubican en las comarcas Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé. Estas brechas en gran medida se deben a las barreras de acceso a los servicios financieros.
- 2.6 **Perspectivas de cambio climático.** Por otro lado, si bien el aporte de Panamá a las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) son bajas, encontrándose en el orden del 0,036%, el país es vulnerable a los efectos del cambio climático. Para ello las MIPYME del país disponen de crédito para hacer inversiones verdes y sostenibles. Sin embargo, el sector financiero panameño no ofrece productos financieros específicos que ayuden a promover este tipo de inversiones.
- 2.7 **Herramientas para la movilización de capital privado.** Un sistema financiero profundo con mayores niveles de acceso a respaldo financiero es importante para fomentar el desarrollo de todas las regiones; crear más empleos formales e invertir en mejores competencias; y mejorar la financiación para el desarrollo. En el contexto del sector productivo panameño, instrumentos de política pública como la creación de un Fondo de Garantía (FG) para las MIPYME, ayudarían a reducir restricciones crediticias (tasas de interés o regulaciones), aumentar el flujo de inversión en los diferentes sectores de la economía, e incrementar el volumen de negocios y empleo. Los FG aportan en el acceso al crédito dado que respaldan las solicitudes de crédito de MIPYME con restricciones como el escaso capital o ausencia de garantías reales. Generalmente se estructuran como fideicomisos con un patrimonio autónomo administrados por bancos públicos. Las garantías de los FG reducen la percepción de riesgo de las Instituciones Financieras

Intermediarias (IFI) locales y proporcionan cobertura parcial frente a un incumplimiento de pago, lo cual puede ayudar a mejorar las condiciones financieras a las MIPYME<sup>5</sup>. La evidencia internacional muestra que los FG son una herramienta importante para apalancar capital privado en favor de MIPYME y apoyar su crecimiento<sup>6</sup>. Adicionalmente los FG constituyen una herramienta de movilización de recursos del sector privado siendo que apalanca la liquidez existente en el sistema y que, por cuestiones de riesgo, no está siendo canalizada hacia los sectores con limitado acceso. Es así que una herramienta de política pública se convierte en un mecanismo que genera las condiciones para el desarrollo del sistema financiero.

**2.8 Apoyo del Banco a las MIPYME de Panamá.** Las operaciones “Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo” ([5040/OC-PN](#)), “Programa Global de Crédito para promover la Sostenibilidad y Recuperación Económica de Panamá” ([5251/OC-PN](#)), y “Programa de Crédito para la Reactivación Económica Sostenible de Panamá” ([5630/OC-PN](#)) han incrementado el fondeo para créditos enfocados en el sector de las MIPYME con muy buenos resultados. Estas operaciones han generado el interés de los bancos privados hacia este sector que si bien es de mayor riesgo representa una oportunidad de diversificación para la banca local. En la actualidad existe una elevada liquidez en el mercado local sin embargo la percepción de riesgo hacia el sector MIPYME sigue siendo relevante. Por lo tanto, la constitución de un fondo de garantías sería el complemento adecuado para movilizar ese exceso de liquidez hacia sectores que aún enfrentan restricciones a la hora de acceder al crédito como es el sector de las MIPYME. Además de estas operaciones, el Banco ha venido apoyando al país, con recursos de Cooperación Técnica (CT), para sentar las bases que permitan contemplar el desarrollo de un fondo que pueda otorgar garantías a proyectos con potencial de generar ingresos y mejorar las condiciones de las empresas que menos acceso al crédito tienen. La presente operación por un lado continua el apoyo a la reactivación sostenible del crédito para el sector MIPYME y su vez continua con el apoyo al país para el desarrollo de instrumentos financieros innovadores, como son las garantías de crédito, que permitan en alianza con el sector privado expandir el crédito.

**2.9 Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, debido a que se trata de un programa que facilitará acceso al financiamiento a las empresas; y (ii) Productividad e Innovación, por medio del apoyo al incremento del financiamiento productivo a la MIPYME promoviendo la reactivación del sector productivo. El programa también está alineado con los temas transversales de: (i) Equidad de Género y Diversidad, dado que fortalecerá la capacidad institucional del organismo ejecutor en materia de datos desagregados por género y estrategias para atender mejor a las MIPYME de mujeres y empresas de propiedad de indígenas; (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho al llevar a cabo acciones de fortalecimiento institucional a través de apoyo a los aspectos institucionales para agilizar la

---

<sup>5</sup> Fernandini et. al (2020). Fondos y otros mecanismos de garantía para las MIPYME en América Latina y el Caribe (ALC).

<sup>6</sup> Bolzico y Prats (2022). Esquemas de garantías pública para créditos bancarios en tiempos de COVID-19 en ALC.

ejecución por parte del BNP y mejorar las condiciones de financiamiento productivo; y (iii) Cambio Climático, ya que como parte del proyecto se apoyará el diseño de instrumentos financieros para facilitar el acceso a crédito sostenibles. Este programa es consistente con el Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7), que subraya la importancia de promover el acceso a financiamiento por parte del sector productivo. La operación también se encuentra alineada a la Estrategia del Grupo BID (EBP) con Panamá (GN-3055-1) bajo (i) la ampliación del acceso al crédito de segmentos subtendidos (mujeres, áreas rurales, MIPYME), apuntando a la modernización del sector financiero y al desarrollo de productos que sirvan para sostener el tejido productivo, en particular en los sectores agrícola y turismo y sus cadenas de valor, y una mayor inclusión financiera en general.

- 2.10 **Objetivo.** El objetivo general de desarrollo del programa es incrementar los niveles de financiamiento hacia el sector MIPYME en el país. El objetivo específico de desarrollo es la creación del primer Fondo de Garantías de Panamá, el primero en su tipo para beneficio de las MIPYME en el país.
- 2.11 **Componente I. Financiamiento del Fondo de Garantías (US\$99 millones).** La operación proporcionará el financiamiento para apoyar el establecimiento y financiamiento del Fondo de Garantía, para facilitar el acceso a financiamiento de mediano y largo plazo para las MIPYME que no pueden cumplir con los requisitos de garantía a través de las IFI elegibles. El Fondo será establecido bajo un modelo de gobernanza que siga las mejores prácticas internacionales y actuará como un incentivo para que las IFI aumenten su cartera de préstamos para las MIPYME al proporcionar cobertura de seguridad adicional sobre los préstamos que emiten para los proyectos de inversión de las empresas. El Fondo priorizará operaciones en los sectores comercial, servicios y agrícola. El monto propuesto para la capitalización de fondo está alineado al relevamiento inicial de la demanda de instrumento, así como las perspectivas de apalancamiento de este. De igual forma incorporará la temática de género y diversidad estableciendo parámetros para fomentar la colocación de garantías en empresas de propiedad de mujeres y comunidades indígenas. De igual forma, establecerá una lista de actividades a garantizar orientadas a la adaptación y mitigación al cambio climático. Las condiciones de elegibilidad de las IFI y de los beneficiarios finales de los créditos serán establecidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP) del Fondo. El programa aplicará los procedimientos estándar establecidos por el BID para el seguimiento y evaluación de las operaciones de inversión. Los desembolsos serán realizados al fideicomiso y serán escalonados dependiendo de la proyección de demanda generada por la nueva herramienta financiera.
- 2.12 **Componente II. Fortalecimiento institucional (US\$900.000).** La operación creará las capacidades del organismo ejecutor para la gestión, otorgamiento, control, seguimiento y reportería de las garantías de crédito. Este apoyo se centrará en fortalecer al personal destinado para dicha función, así como en el desarrollo y adaptaciones de las plataformas operativas de la gestión de garantías.
- 2.13 **Administración, auditoría, monitoreo y evaluaciones (US\$100.000).** Destinado a cubrir los costos de administración del proyecto incluyendo gastos operativos, rendición, auditoría, monitoreo y evaluaciones.

- 2.14 **Beneficiarios.** Los beneficiarios de las garantías serán las MIPYME con focalización principal en los sectores agrícola, comercial, y de servicios que cuenten con la solvencia necesaria para acceder a un crédito, pero que requieran complementar sus paquetes de garantía con los productos del Fondo de reciente creación<sup>7</sup>. El Reglamento Operativo detallara los requisitos específicos de las MIPYME que puedan ser beneficiarias en cuanto a los sectores donde operan, así como composición accionaria. Las intermediarias elegibles podrán ser bancos, empresas financieras y cooperativas reguladas por los diferentes órganos de control. Se espera que una parte de las MIPYME beneficiarias sean de propiedad y/o lideradas por mujeres y/o de poblaciones diversas. Indicativamente las garantías podrán cubrir entre un 50% y 80% del monto total del subpréstamo (capital) con un monto estimado de hasta US\$300.000<sup>8</sup>. Entre los principales resultados esperado del programa se encuentran: (i) número de MIPYME beneficiarias atendidas con crédito por primera vez por los bancos clientes; (ii) tasa de mora relativa de la cartera relevante a MIPYME de acceso al crédito a 90 días apoyada con recursos del programa frente a la tasa de mora de créditos a MIPYME del sistema bancario; y (iii) apalancamiento de un FG (¶4.4).
- 2.15 Por su naturaleza de intermediación financiera, el programa será diseñado como un Programa Global de Crédito por un valor de US\$100 millones provenientes de Capital Ordinario del Banco (CO) con un plazo de desembolso de cinco años. Este periodo de ejecución se justifica por el hecho de ser el primer programa en su tipo en Panamá donde se creará un instrumento innovador que requerirá de una etapa de ajustes conforme se vaya generando la demanda.

### III. CONOCIMIENTO DEL SECTOR Y PLAN DE PREPARACIÓN

- 3.1 En particular, en Panamá el Banco ha apoyado intervenciones orientadas a promover el acceso a financiamiento del sector productivo específicamente destinadas a la sostenibilidad de las MIPYME como sostén del empleo frente a la crisis del COVID-19, mediante dos operaciones que han sido desembolsadas en su totalidad ([5040/OC-PN](#) y [5251/OC-PN](#)). Los objetivos de estas operaciones fueron apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME y promover su recuperación económica a través del acceso al financiamiento productivo. A mediados de 2022, se han beneficiado a más de 4.000 MIPYME en diversos puntos del país mediante 29 intermediarios financieros (bancos, cooperativas y financieras) y reactivando más de 15.000 empleos. Las empresas se concentran principalmente en los sectores agrícola (venta de granos, frutas, hortalizas y procesamiento), comercio minorista (tiendas de abastecimiento, venta de artículos de limpieza) y servicios (hoteles, posadas, restaurantes). Actualmente el Banco se encuentra en la etapa de arranque de la operación [5630/OC-PN](#) por un monto total de US\$160 millones con el objetivo de continuar el apoyo a las MIPYME del país. Entre las principales lecciones aprendidas se pueden mencionar la coordinación con el sector privado para generar la demanda, así como el acompañamiento y apoyo a las autoridades para demostrar el impacto de

---

<sup>7</sup> Se proponen estos sectores considerando las necesidades de financiamiento actuales en el país y con base en la demanda de operaciones de crédito de las operaciones anteriores.

<sup>8</sup> Este monto máximo responde a un relevamiento de demanda inicial y con información generada en las operaciones anteriores. Dicho monto se confirmará durante la fase de diseño

este tipo de programas en la política pública de financiamiento.

- 3.2 El Banco ha apoyado a 13 fondos de garantía<sup>9</sup> de la región de los cuales se han recopilado lecciones aprendidas en la etapa de diseño, así como en la etapa de puesta en marcha y ejecución. Entre las principales lecciones aprendidas de la etapa de diseño se encuentran aspectos relacionados a la demanda y el trabajo coordinado con el sector privado quien valida las particularidades del instrumento. En la etapa de ejecución, las lecciones aprendidas se encuentra el seguimiento detallado de las coberturas que ofrece el instrumento de garantía para determinar su impacto según el sector y tamaño de empresa. Este seguimiento permite validar los supuestos del instrumento e incrementar el volumen de fondos requeridos para lograr mayores niveles de apalancamiento y cobertura en más empresas. Estas lecciones aprendidas serán incorporadas tanto en el desarrollo del fondo como en la etapa de puesta en marcha. En cuanto a temas relacionados con focalización y efectividad en el desarrollo se puede mencionar que programas similares tanto en el país como en la región ha demostrado pueden incrementar ingresos y generar empleos en los beneficiarios. De igual forma los intermediarios financieros que forman parte de este tipo de intervenciones cuentan con la suficiente capacidad para monitorear y recopilar datos que permitan demostrar el impacto de este tipo de instrumentos financieros en el acceso a financiamiento.
- 3.3 Durante la preparación del proyecto se coordinará estrechamente con BID Invest siendo que las IFI serán los principales usuarios de las garantías emitidas en favor de las MIPYME que forman parte de sus respectivos portafolios. Es importante mencionar que la complementariedad entre el Banco y BID Invest se da por hecho de atender subsectores particulares de las MIPYME. Es así que el Banco se ha focalizado en atender a empresas de menor tamaño y mayor riesgo las cuales no serían sujeto de crédito de BID Invest. De igual forma se mantendrá una estrecha relación con las cámaras y asociaciones de empresas para concientizar al tejido productivo acerca de las implicancias, ventajas y responsabilidades de acceder a instrumentos financieros donde se comparte el riesgo del sector privado con el gobierno. Es importante mencionar que durante el 2022 el Banco junto con BID Invest han estructurado una facilidad de mitigación de riesgos para garantizar carteras de préstamo al sector turismo. Bajo esta iniciativa se generó un diálogo fluido entre las IFI locales, el ente regulador, y las autoridades nacionales. Como resultado de este diálogo se recabaron aspectos importantes de coordinación los cuales será incorporados en el diseño de la presente operación.
- 3.4 De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23), la operación se clasifica como de Intermediación Financiera (FI). Asimismo, la operación se clasifica preliminarmente como de Riesgo Ambiental y Social (ESRR) moderado. La operación no financiará actividades en la lista de exclusión del BID, ni actividades que contribuyan directamente a ellas, como tampoco subproyectos de riesgo sustancial o alto. No se financiarán operaciones de categoría A ni B. Todos los potenciales impactos y riesgos indirectos y contextuales se analizarán en detalle durante la debida diligencia ambiental y social para así confirmar la clasificación de riesgo ambiental y social. Durante la debida diligencia se establecerá un Sistema de Gestión Ambiental y Social

---

<sup>9</sup> Ejemplos de estas garantías son: (i) [5082/BL-HO](#) aprobada en julio de 2020 por US\$19,96 millones, y se encuentra en fase de implementación con un 75% de desembolsos; y (ii) [5058/OC-UR](#) aprobada en julio de 2020 y se encuentra totalmente desembolsada.



(SGAS) para el manejo de la clasificación, aprobación, implementación y monitoreo de créditos financiados por el BID. Los resultados de la debida diligencia serán sintetizados en el Resumen de Revisión Ambiental y Social (RRAS) que definirá los requisitos ambientales y sociales del programa y será integrado en el Reglamento Operativo del programa. Por tratarse de un programa de intermediación financiera que operará por demanda, no se anticipa que sea necesario proceder con adquisiciones de obras y bienes.

#### **IV. ASPECTOS TÉCNICOS, RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS DE EJECUCIÓN Y FIDUCIARIOS**

- 4.1 El Prestatario de esta operación será la República de Panamá y el Organismo Ejecutor (OE) será el Banco Nacional de Panamá (BNP), quien ejecutará el programa mediante un fideicomiso que canalizará recursos para la MIPYME a través de instituciones financieras. BNP actuara como agente fiduciario y administrador del fideicomiso cumpliendo con las obligaciones de monitoreo y seguimiento para el Banco. El OE llevará a cabo la administración, ejecución, control y monitoreo de los recursos de la operación. Fundado en 1904, el BNP es una entidad autónoma del Estado con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, funcional, presupuestaria y financiera, y sujeto a la vigilancia del órgano ejecutivo y de las entidades supervisoras de Panamá.
- 4.2 El BNP cuenta con un Análisis de Capacidad Institucional (PACI) actualizado a mediados de 2021 y posee la capacidad operativa de ofrecer productos financieros de primer y segundo piso siendo una de las entidades principales en proveer servicios a los intermediarios financieros locales como bancos, empresas financieras y microfinancieras establecidas en Panamá, debidamente autorizados por la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), al igual que las Cooperativas de Ahorro y Crédito debidamente reguladas por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP). Asimismo, el BNP cuenta con la experiencia de haber implementado dos programas del Banco para la mejora del acceso a financiamiento de las MIPYME ([5040/OC-PN](#) y [5251/OC-PN](#)), y se encuentra comenzando ejecución de una nueva operación ([5630/OC-PN](#)).
- 4.3 **Riesgos.** Se ha identificado un riesgo medio alto de diseño técnico relacionado con aspectos operativos para el manejo del instrumento por parte de los intermediarios financieros lo que pudiera desincentivar su uso. Este riesgo será mitigado mediante un acompañamiento y seguimiento del OE a cada intermediaria financiera participante reduciendo la carga operativa para la institución financiera. También se ha identificado un riesgo medio alto de diseño técnico relacionado con la demanda esperada del instrumento por parte de los beneficiarios finales. Este riesgo se mitiga tomando como base la experiencia de las operaciones anteriores donde se habían identificado una [sobre demanda de operaciones](#) aceptables para recibir financiamiento, pero con insuficientes garantías para acceder al financiamiento.
- 4.4 **Sostenibilidad.** El Banco se encuentra apoyando al país en la creación de las condiciones para mejorar el acceso a financiamiento del sector MIPYME desde el año 2021. De igual forma el OE ha fortalecido sus capacidades para desarrollar una división de banca de desarrollo la cual hoy en día se encuentra ejecutando

proyectos que buscar atender al sector que aún enfrenta restricciones para acceder a financiamiento. La presente operación continuará con estos esfuerzos sobre la base de la experiencia del ejecutor y con el apoyo técnico del Banco para la creación del Fondo de Garantías que tendrá como objetivo compartir riesgo y apalancar recursos privados para incrementar los niveles de financiamiento (¶2.10).

## **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación para Revisión de Calidad y Riesgos (QRR) el 24 de julio de 2023; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operacionales (OPC) en 14 de agosto de 2023; y la consideración de la Propuesta de Préstamo por el Directorio Ejecutivo del BID en 27 de septiembre de 2023. Se estima un presupuesto de preparación de US\$64.000 para consultorías y de US\$10.555 para gastos de misión, dando un total de US\$70.555. El tiempo de personal requerido será de 0,82 FTE.

Anexos

- I. Resumen de la Revisión Ambiental y Social
- II. Cronograma y Recursos de Preparación
- III. Filtros para la determinación del tipo de procesamiento

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



**PANAMÁ**  
**CREACIÓN Y DESARROLLO DEL FONDO DE GARANTÍAS DE PANAMÁ**  
**PN-L1174**

**RESUMEN DE LA REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL INICIAL**  
JUNIO 2023

Este documento fue preparado por  
Aurea Fuentes (IFD/CMF)  
con el apoyo del equipo del proyecto liderado por  
Christian Schneider Talavera (IFD/CMF)

<b>Resumen de la revisión ambiental y social inicial</b>	
<b>Datos de la operación</b>	
Número de la operación	PN-L1174
Sector/Subsector del BID	IFD/CMF
Tipo y modalidad de la operación	Operación Global de Crédito (LON-GCR)
Clasificación de impacto ambiental y social (ESIC)	FI
Calificación de riesgo ambiental y social (ESRR)	Moderado
Clasificación de riesgo de desastre y cambio climático (DCCRC)	Bajo
Prestatario	República de Panamá
Agencia ejecutora	Banco Nacional de Panamá (BNP)
Monto del préstamo BID (y coste total del proyecto)	US\$ 100 millones
Normas de desempeño aplicables	ESPS 1; ESPS 2; ESPS 10.
<b>Resumen ejecutivo</b>	
<p>De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social la operación se clasifica como Intermediación Financiera (FI) con una clasificación de riesgo ambiental y social (ESRR) de nivel moderado, a confirmarse durante la debida diligencia ambiental y social. Los recursos del programa serán utilizados para establecer y financiar el Fondo Nacional Garantías, para facilitar el acceso a financiamiento de mediano y largo plazo para las MIPYME que no pueden cumplir con los requisitos de garantía a través de las IFI elegibles. La constitución del Fondo es el complemento adecuado para movilizar la elevada liquidez que se observa en el mercado de crédito al sector MIPYME.</p> <p>Los subproyectos respaldados por las garantías que se otorguen a través del Fondo son consistes con las características del Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo” (5040/OC-PN), el “Programa Global de Crédito para promover la Sostenibilidad y Recuperación Económica de Panamá” (5251/OC-PN), y el “Programa de Crédito para la Reactivación Económica Sostenible de Panamá” (5630/OC-PN).</p> <p>Se prevé que la mayoría de subproyectos que obtengan garantía bajo el programa sean de bajo riesgo ambiental y social, con algunos subproyectos de riesgo ambiental y social moderado. Los sectores correspondientes al sector comercio, servicios, agrícola y pequeña manufactura. Se prevé un monto de US\$300.000 como máximo valor del subpréstamos sobre el que se otorgue la garantía, a confirmar durante la debida diligencia ambiental y social. Este programa no financiará subproyectos de categoría A ni B o de mayor riesgo socioambiental, ni proyectos que financien la instalación de paneles solares. (Ver más detalle en la sección NDAS-1).</p>	

Los impactos ambientales y sociales y de salud y seguridad potenciales asociados al programa se manejarán con la aplicación de un Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales (SGAS del Programa) que estará basado en el cumplimiento con el marco normativo nacional en materia ambiental, social y de salud y seguridad en el trabajo, criterios de exclusión, criterios de elegibilidad, entre otros. (Ver más detalle en la sección NDAS-1).

Los requisitos ambientales y sociales del programa que constituirán el 'SGAS del programa' serán integrados en el reglamento operativo del programa (ROP).

### Descripción de la operación

El objetivo general de desarrollo del programa es incrementar los niveles de financiamiento hacia el sector MIPYME en el país. El objetivo específico de desarrollo es la creación del primer Fondo de Garantías de Panamá, el primero en su tipo para beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en el país. Entre los principales resultados esperados del programa se encuentran: (i) número de MIPYME beneficiarias atendidas con crédito por primera vez por los bancos clientes; (ii) tasa de mora relativa de la cartera relevante a MIPYME de acceso al crédito a 90 días apoyada con recursos del programa frente a la tasa de mora de créditos a MIPYME del sistema bancario y (iii) apalancamiento del Fondo de Garantías de Panamá.

Componente I. Financiamiento del Fondo de Garantías (US\$99 millones). La operación proporcionará el financiamiento para apoyar el establecimiento y financiamiento del Fondo de Garantía, para facilitar el acceso a financiamiento de mediano y largo plazo para las MIPYME que no pueden cumplir con los requisitos de garantía a través de las IFI elegibles. El Fondo será establecido bajo un modelo de gobernanza que siga las mejores prácticas internacionales y actuará como un incentivo para que las IFI aumenten su cartera de préstamos para las MIPYME al proporcionar cobertura de seguridad adicional sobre los préstamos que emiten para los proyectos de inversión de las empresas. El Fondo priorizará operaciones en los sectores comercial, servicios y agrícola. El monto propuesto para la capitalización de fondo está alineado al relevamiento inicial de la demanda de instrumento, así como las perspectivas de apalancamiento del mismo. De igual forma incorporará la temática de género y diversidad estableciendo parámetros para fomentar la colocación de garantías en empresas de propiedad de mujeres y comunidades indígenas. De igual forma, establecerá una lista de actividades a garantizar orientadas a la adaptación y mitigación al cambio climático. Las condiciones de elegibilidad de las IFI y de los beneficiarios finales de los créditos serán establecidas en el Reglamento Operativo (RO) del Fondo. El programa aplicará los procedimientos estándar establecidos por el BID para el seguimiento y evaluación de las operaciones de inversión. Los desembolsos serán realizados al fideicomiso y serán escalonados dependiendo de la proyección de demanda generada por la nueva herramienta financiera.

Componente II. Fortalecimiento institucional (US\$900.000). La operación creará las capacidades del organismo ejecutor para la gestión, otorgamiento, control, seguimiento y obligaciones de monitoreo de las garantías de crédito. Este apoyo se centrará en fortalecer al personal destinado para dicha función, así como en el desarrollo y adaptaciones de las plataformas operativas de la gestión de garantías.

Se prevé que el impacto socioambiental potencial de la mayoría de subproyectos que obtengan garantía con recursos del programa y del programa mismo sea de nivel bajo, con algunos subproyectos de riesgos moderado, ya que se espera que los subproyectos sean de pequeña escala, y no serán elegibles sectores de mayor riesgo socioambiental.

Los riesgos socioambientales normalmente asociados a la actividad MIPYME en sector industrial son los siguientes:

- Temas de salud y seguridad operacional

- Estrés sobre o contaminación de los recursos hídricos
- Manejo inadecuado de desechos (aguas residuales y desechos sólidos)
- Emisiones al aire
- Consumo de energía

Por otro lado, los riesgos socioambientales normalmente asociados al sector agrícola son los siguientes:

- Conversión y degradación del hábitat
- Uso inadecuado de la tierra
- Estrés sobre o contaminación de los recursos hídricos
- Manejo inadecuado de desechos (aguas residuales y desechos sólidos)
- Uso de mano de obra migratoria o informal, trabajo infantil
- Emisiones al aire
- Consumo de energía
- Uso de pesticidas y fertilizantes

Se considera que los riesgos socioambientales normalmente asociados a las actividades de comercio y servicios son bajos.

Los requisitos ambientales y sociales del programa se basarán en el cumplimiento de la ley panameña, y criterios de elegibilidad y exclusión (ver sección NDAS-1). Estos aspectos se incluirán en el SGAS) del Programa para el manejo de la clasificación, aprobación, ejecución y monitoreo de los aspectos socioambientales de los subproyectos financiados por el BID, que estarán incluido en el ROP.

#### Fundamentos de las clasificaciones/calificaciones

<i>Clasificación de impacto ambiental y social</i>	FI – La operación tiene una estructura de intermediación financiera al proveer recursos al Fondo Nacional de Garantías del Banco Nacional de Panamá. BNP realizará las verificaciones correspondientes de las IFIs para que las medidas solicitadas bajo estos subproyectos estén alineadas con los requerimientos del programa BID.
<i>Calificación de riesgo ambiental y social</i>	Moderado – A partir de los resultados obtenidos de la DDAS, se anticipa que los subproyectos a financiar con recursos de este programa sean de nivel bajo. Esta precategorización se confirmará durante la fase de preparación de la operación. Los subproyectos de riesgo alto serán excuidos del financiamiento. Asimismo, los criterios de elegibilidad y exclusión que se definan servirán para establecer el SGAS del programa en cumplimiento con el MPAS.
<i>Clasificación de riesgo de desastre y cambio climático</i>	Bajo – La operación ha sido clasificada como de riesgo de desastre y cambio climático bajo a partir de la baja concentración geográfica y diversificación sectorial de los subproyectos financiados por el programa.
¿Se considera el marco ambiental y social del prestatario?	
No	
N/A (FI)	
<b>Normas de Desempeño Ambiental y Social aplicables al proyecto propuesto</b>	
<b>NDAS-1. Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales</b>	Sí
Durante la DDAS se confirmarán los elementos que integren el ‘SGAS del programa’ BID y que BNP deberá cumplir, mismo que podrá basarse en el:	

- Cumplimiento de la ley nacional o local aplicable.
- Cumplimiento con la lista de exclusión del BID.
- Cumplimiento con criterios de exclusión adicionales para evitar impactos directos o indirectos de las actividades económicas de las MiPyMEs beneficiarias, por ejemplo:

Subproyectos de Categoría A y B.
Actividades/sectores de mayor riesgo socioambiental (agricultura de gran escala, construcción de gran escala, industrias extractivas, etc. – lista final a definir en el RRAS final), según se defina en el Resumen de Revisión Ambiental y Social final.
Subproyectos que impliquen construcción de infraestructura nueva de más de US\$100.000.
Subproyectos que impliquen reasentamiento involuntario físico o económico de personas.
Subproyectos que puedan dañar sitios culturales o sitios culturales críticos.
Subproyectos que impliquen un impacto negativo a áreas protegidas o a sitios RAMSAR.
Subproyectos con impactos a pueblos indígenas.
Actividades que impliquen el uso de especies exóticas invasoras <sup>1</sup> .

- Cumplimiento con la ley local en materia ambiental, social y de salud y seguridad asociada al programa.
- Cumplimiento con la aplicación de financiamiento de un monto máximo por subproyecto de US\$300.000.
- Cumplimiento con el reporte de un informe semestral sobre el desempeño socioambiental del proyecto, lo que incluye entre otros, los montos desembolsados de los subproyectos y repartición por sector, incluyendo montos promedio de financiamiento total y por sector, breve descripción del uso de los recursos de los subproyectos, y de existir información socioambiental relevante sobre las MIPYME beneficiarias, BNP y la regulación nacional o subnacional.

<b>NDAS-2. Trabajo y condiciones laborales</b>	<i>Sí</i>
Durante la DDAS se definirá si la compra de paneles solares para proyectos de eficiencia energética de pequeña escala será elegible o no; si fuese el caso, se establecerán medidas de mitigación de riesgo de trabajo forzoso y se integrarán al SGAS del Programa en línea con el plan de acción del Banco sobre paneles solares. Durante la DDAS se verificará el cumplimiento de BNP con el NDAS-2.	
<b>NDAS-3. Uso eficiente de los recursos y prevención de la contaminación</b>	<i>No</i>
El programa no financiará MIPYME de actividades económicas con impactos significativos de contaminación del aire, el agua y la tierra, los desechos peligrosos y no peligrosos. No se financiará la construcción de edificios o facilidades a gran escala. Se limitará el financiamiento de obras civiles a	

<sup>1</sup> Acorde al MPAS, párrafo 20: La introducción intencional o accidental de especies de flora y fauna exóticas o no autóctonas en áreas donde normalmente no se encuentran puede constituir una amenaza importante para la biodiversidad, pues algunas especies exóticas pueden volverse invasoras, propagarse rápidamente y desplazar a las especies nativas.



modificaciones de facilidades existentes o instalación de equipamientos. Todos los subproyectos se prevén de riesgo A&S bajo, los mismos que deben estar en cumplimiento de la legislación nacional.	
<b>NDAS-4. Salud y seguridad de la comunidad</b>	<i>No</i>
El programa no financiará MIPYME que tengan actividades económicas con impactos significativos para las personas o comunidades. No habrá financiamiento de infraestructura de gran envergadura o el uso de materiales peligrosos. Todos los subproyectos se prevén de riesgo A&S bajo, los mismos que deben estar en cumplimiento de la legislación nacional.	
<b>NDAS-5. Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario</b>	<i>No</i>
Subproyectos que impliquen reasentamiento involuntario físico o económico de personas, inclusive temporal, no serán elegibles bajo este programa.	
<b>NDAS-6. Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos</b>	<i>No</i>
Subproyectos que impliquen un impacto negativo a áreas protegidas, o a sitios RAMSAR no serán elegibles bajo este programa.	
<b>NDAS-7. Pueblos indígenas</b>	<i>No</i>
Subproyectos con impacto negativo a pueblos indígenas no serán elegibles bajo este programa.	
<b>NDAS-8. Patrimonio cultural</b>	<i>No</i>
Subproyectos con impacto negativo a patrimonio cultural no serán elegibles bajo este programa.	
<b>NDAS-9. Igualdad de género</b>	<i>No</i>
El programa no prevé causar riesgos e impactos negativos basados en género, orientación sexual, entre otros.	
<b>NDAS-10. Participación de las partes interesadas y divulgación de información</b>	<i>Sí</i>
Todos los subproyectos se prevén de riesgo A&S bajo, los mismos que deben estar en cumplimiento de la legislación nacional. Durante la DDAS se verificarán los mecanismos de atención con que BNP actualmente cuenta.	
<b>Requisitos de divulgación de información (para el BID)</b>	
La documentación A&S de los subproyectos se divulgará de acuerdo con requisitos y leyes nacionales. El BID divulgará información A&S del Programa a través de sus procesos existentes, incluyendo sus Reportes de Monitoreo de Proyecto (PMR).	
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo A</b>	Plan de Acción Ambiental y Social (PAAS)
<b>Anexo B</b>	Requisitos ambientales y sociales legales
<b>Anexo C</b>	<i>Mapas A&amp;S</i>

<b>Anexo A. Plan de Acción Ambiental y Social (PAAS)</b>
No se requiere un PAAS para esta operación.
<b>Anexo B. Requisitos ambientales y sociales legales</b>
Por confirmar en el RRAS final.
<b>Anexo C. Mapas ambientales y sociales</b>
El ámbito del programa para apoyo de las MIPYME cubre la totalidad de la República de Panamá.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).