

**COOPERATIVE AGREEMENT ON HUMAN SETTLEMENTS
AND NATURAL RESOURCE SYSTEMS ANALYSIS**

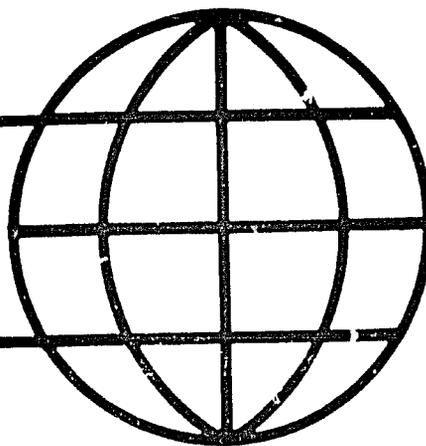
Reporte Evaluatorio

**CENTROS RURALES DE CRECIMIENTO Y SERVICIO ;
EL COMPONENTE AGROINDUSTRIAL**

por

Robert A. Hackenberg
Rene Hinojosa
Beverly H. Hackenberg

Proyecto Ciudades Regionales
Universidad De Clark - Instituto De Antropologia Del Desarrollo
Acuerdo De Cooperacion (USAID)



Clark University
International Development Program
950 Main Street
Worcester, MA 01610

Institute for Development Anthropology
Suite 302, P.O. Box 818
99 Collier Street
Binghamton, NY 13902

REPORTE EVALUATORIO

Centros Rurales de Crecimiento y Servicio :

El Componente Agroindustrial

por

Robert A.Hackenberg

Rene Hinojosa

Beverly H. Hackenberg

Esta investigación evaluatoria fue autorizada por
PIO/T No.525-0187-3-20065 entre USAID/Panamá y -
Clark University como una enmienda al Acuerdo Coo-
perativo No.DAN-1155-A-00-1078-00'

Boulder, Colorado

Octubre, 1983.

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
I.- El Papel de la Agroindustria en el concepto URBE	1
El Concepto URBE	1
El Papel de la Agroindustria: Requisito para la Elegibilidad del Proyecto.	2
COFINA: La Agencia Administrativa para los préstamos agroindustriales.	6
Conclusiones : Un proyecto con problemas.	15
II.- Interándose sobre el programa: Fuentes de Información sobre el componente de la Agroindustria.	20
Localizando las fuentes	20
Fuentes de Registros	22
1.- USAID	23
A. Reportes Trimestrales	23
B. Cartas de la Implementación de Proyectos (CIP)	25
C. Documentos de Auditoría	26
D. Documentos de la Reprogramación	30
E. Registros Misceláneos	33
2.- MIPPE	34
A. Planes Anuales y Reportes del Programa	34
B. Documentos de la Reprogramación	37
3.- COFINA	40
A. Reportes Anuales	40
B. Otros Documentos	40
Fuentes de Entrevistas	43
1. USAID	43
2. MIPPE	43
3. COFINA	44
Conclusiones	45
III.- Programa de Operaciones.- COFINA como Fuente de Crédito Agrícola.	47
Expectativas y Realidades	47
Asuntos de Póliza y Estudios de Póliza	47
1.- El Plan Nacional para el Desarrollo Agroindustrial	49
2.- Estudios de las Agroindustrias Específicas	52
Procedimientos de Solicitud , Revisión y Promoción de préstamos de COFINA.	53

	<u>PAGINA</u>
COFINA Actividades de Insistencia	57
Conclusiones	59
IV. Ejecución de Crédito : Las Agroindustrias apoyadas por COFINA	62
Introducción	62
Características Descriptivas de las Empresas Financiadas	62
Estatus Financiero de las empresas financiadas.	65
Generación de empleo y Costo de Inversión Potencial para <u>sobre</u>	67
vivir : Datos del campo sobre Industrias selectas.	69
1. Ernesto Berard, S.A.	70
2. Federación de Cooperativas Agropecuarias (COAGRO)	72
3. Hermanos Rudas, S.A.	75
4. Sarigua	78
5. Semillas Superiores, S.A.	82
6. Frutas Panameñas, S.A. (FRUPASA)	83
7. Industrias Apícolas (INAPASA)	85
8. Apíarios Guerra, S.A.	85
9. Miel San Sebastian	86
10. Apíarios Industriales, S.A.	86
11. Punta Rincón, S.A.	87
12. Punta Eucaro, S.A.	87
Ejecución de COFINA Agro-industrias: Conclusiones	88
V. Objetivos del Proyecto URBE y las realizaciones de la	
Agroindustria de COFINA	96
Conclusiones	96
Resumen Ejecutivo.	96
1. Objetivos del Programa Agroindustrial e Indicaciones	96
2. Estructura Administrativa	98
3. Fuentes de Información para la Evaluación Agroindustrial	99
4. La Ejecución de COFINA como Administrador de Préstamos	101
A. Políticas y prioridades	102
B. Procedimientos de solicitud y revisión.	103
C. Supervisión y Asistencia Técnica.	103
5. Ejecución de Las Agroindustrias Financiadas	104
Conclusiones : Objetivos y Realizaciones.	106

Anexos al Reporte COFINA

- A. Reporte de Estatus sobre las Recomendaciones de la Auditoría, Septiembre-22,1982.
Adherencia No.12
Lista de Préstamos aprobados y Desembolsados por lo cual declaran reembolso.
- B. Reporte de Estatus sobre Recomendaciones de la Auditoría, Septiembre 22,1982.
Adherencia No.11
Proyecto , el cual COFINA tiene bajo consideración actual.
- C. Reporte de Estatus sobre las Recomendaciones de Auditoría,Septiembre 22,1982.
Adherencia No.1, Anexo No.1 y Anexo No.4
De la propuesta de MIPPE para Asistencia Técnica,Entregado febrero 26,1982
- D. Reporte de Estatus sobre las Recomendaciones de la Auditoría, Febrero 22,1983.
1. Texto páginas 1-
2. Adherencia No. 4
Minuta de la sesión de Enero 25,1983: MIDA,COFINA,USAID y MIPPE. Reporte de estatus de los préstamos Agroindustriales de COFINA.
3. Adherencia No.5
Carta de John Campagne al Director Regional de Planeación y Coordinación de MIPPE, Noviembre 1, 1982.
4. Adherencia No.6
Anuncio en el periódico del Programa de Préstamos Agroindustriales de COFINA, La Estrella de Panamá, Diciembre de 1982.
5. Adherencia No.7
Reporte de Estatus de COFINA en el Programa de Préstamos Agroindustriales a Enero, 1983.
- E. Memorandum de Acción al Director de la Misión , Mayo 30,1983.
Tema.- Centros Rurales de Crecimiento y Servicio. Extensión del PACD.
- F. Plan de Operaciones del Primer Año de MIPPE y Presupuesto para el Proyecto URBE.
- G. MIPPE Plan del Proyecto Revisado para el Resto de los Desembolsos de URBE.Marzo, 9, 1983. Páginas
- H. MIPPE Plan del Proyecto Revisado para el Resto de los Desembolsos. Mayo 16,1983.
Adherencia A: COFINA

- I. Lista de los Proyectos Agroindustriales Aprobados de COFINA.
 - 1. Septiembre, 1982.
 - 2. Noviembre, 1982.
 - 3. Febrero, 1982.

- J. Formulario de Solicitud de Crédito de COFINA.

- K. Guía de COFINA para la preparación del Proyecto.

- L. Hojas de Datos para Préstamos Individuales Actual (15) Preparado por COFINA en Febrero, 1985.

- M. Reportes Ejecutivos sobre Proyectos Individuales Actuales (10) preparado por COFINA. Varias fechas desde Noviembre, 1982.

- / -

CAPITULO 1

EL PAPEL DE LA AGROINDUSTRIA EN EL CONCEPTO URBE

El Concepto URBE

En Agosto 5, 1978 un convenio de préstamo de \$10 millones fue concluído entre los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá (GOP). El convenio incluyó una autorización adicional por \$5.4 millones de fondo de la Garantía de Inversiones de Viviendas (HIG), - que llevó la cantidad del paquete a \$28.5 millones. Los fondos de la parte contable - del GOP subieron a la cantidad total de \$28.5 millones para un periodo de cinco años.

El Programa incluyó una familia de componentes, cada cual iba a ser apoyada -- por una porción del préstamo como sigue :

Pequeños Negocios e Industrias	\$ 3'000,000
Proyectos de la Agro-industria	\$ 3'200,000.
Terminales de transporte	\$ 2'500,000
Viviendas	\$ 5'400,000
Asistencia Técnica	\$ 1'500,000
TOTAL.-	<u>\$15'400,000.</u>

El proyecto designado "Rural Growth and Service Centers" por USMD, se conoció mejor por sus siglas en español designado por Proyecto de Desarrollo de Sistemas Urbanos Integrados como "Proyecto URBE".

El objetivo global del Proyecto URBE era el proveer de un plan de desarrollo-compreensivo regional para el oeste de Panamá, para integrar esta región más directamente a la industria urbana, y vida moderna nacional. Los que desarrollaron el proyecto - se sentían que un esfuerzo bien articulado, coordinado y organizado bajo el Ministerio de Planificación y Políticas Económicas (MIPPE) iba a ser el mejor método con el cual se llevara a cabo un programa de desarrollo comprensivo en la región oeste.

Los conceptos generales bajo los cuales el programa operaba, se usó la teoría de la Geografía de crecimiento polar y la teoría de lugar central. Las distribuciones de tamaño-categoría de las ciudades nacionales indicaría cuales necesitaban su infraestructura mejorada para poder crecer. Por medio del crecimiento de las ciudades y pueblos pequeños, la distribución de la gente y la riqueza de la nación sería "racionalizada".

El Proyecto URBE iba a afectar a las provincias del oeste de Panamá, del este al oeste: Cocolé, Los Santos, Herrera, Veraguas, Chiriquí. Dentro de ellas, las inversiones primarias iban a ser hechas en los dos centros de crecimiento: Chitre-Los Santos (Área de la Frontera de Herrera-Los Santos), y David (Chiriquí). Inversiones secundarias

darias se harían en los seis centros de servicios : Penonomé y Aguadulce (Cocle), Las Tablas (Los Santos), Santiago (Veraguas), Concepción y Puerto Armuelles (Chiriqui).

Al ver que los varios ministros -- ellos responsables por las viviendas, sistemas de sanidad, electricidad, agua, transportación, etc.--- trabajaban juntos, un programa se crearía en el cual se multiplicaran los efectos que expanderían el impacto global de los proyectos individuales por cada área. Estimaron que éstos efectos multiplicados, junto con los efectos directos crearían al final entre 2,700 y 3,500 trabajos para los pobres de la ciudad e inmigrantes a las ciudades del oeste de Panama. No encontramos sin embargo, evidencia que indicara si estas expectativas fueran realizables. Ningún esfuerzo parece haberse hecho para determinar un método para estimar el número de trabajos creados.

El trabajo de generar empleo fue distribuido entre varios componentes del -- Proyecto URBE: Agroindustria, viviendas y pequeñas empresas, todos podrían contribuir al objetivo. Sin embargo, la contribución de la agroindustria era un tipo especial. Donde los otros componentes del proyecto URBE iban a ser localizados en las comunidades antes mencionadas, las agroindustrias iban a ser localizadas en sitios rurales -- pues iban a tener una función de union. Se intentó consumir los recursos rurales y estimular la productividad rural. A la vez, iban a comprar los servicios y utilizar la labor de las comunidades designadas anteriormente.

Mientras que el concepto no fuese bien desarrollado al tiempo (1978), hoy re conocemos que la propuesta de las agro-industrias era poder generar empleo rural no agrario.

Papel de la Agro -Industria : Requisitos para el Anteproyecto.-

Aproximadamente \$4.6 millones se usarán para financiar los sub-préstamos de -- las agroindustria; \$ 3.4 millones del préstamo de USAID y la balanza (\$1.2 millones)-- de las contribuciones de GOP. Los subproyectos era esperado que generasen de 750-1000 nuevos empleos, de los cuales el 90% se quedarían dentro del área designada como el -- oeste de Panama' Se esperaba también proveer de "oportunidades significativas de trabajo" en el sector agrícola al estimular la demanda de los productos agrícolas.

El mecanismo de préstamo para las agroindustrias iba a ser la Corporación Financiera Nacional (COFINA)--- una agencia del gobierno autonoma. Los técnicos de la -- división de agroindustrias del Ministerio de Agricultura (MIDA) asistirían a identificar los subproyectos y desarrollarlos, la preparación de los anteproyectos, y la provisión de asistencia técnica durante la implementación. Cada subproyecto propuesto -- sería revisado por el Comité Técnico con la misma representación tanto de MIDA como de COFINA. Este comité asegurará que cada propuesta está de acuerdo con los objetivos y -- prioridades de la planificación nacional de la agro-industria. Ejemplos de los tipos --

de Agroindustrias planeados a financiarse son el proceso y secado de pescado, frutas, vegetales, producción de fertilizantes y alimentos animales.

Préstamos hasta \$500,000 se proveerían para proyectos individuales. Los fondos - estarán aplicados a las plantas, equipos, y capital de trabajo. Los reflujos de los subproyectos financiarán proyectos adicionales. Entrenamiento y capacitación se les otorgará a los empleados que ocuparan los empleos generados. Ejemplos de estos tipos de entrenamiento que serán otorgados incluyen calificación y clasificación de producción agrícola, pruebas de calidad, instalación, operación y mantenimiento de la maquinaria básica industrial. El programa de capacitación se llevará a cabo por medio del Centro de Capacitación (CINAFORP) a un costo estimado de \$.3 millones.

Puntos técnicos adicionales al respecto de la selección del proyecto y financiamiento, los cuales se presentarán en las secciones apropiadas de este trabajo del -- proyecto incluyendo lo siguiente :

- 1- Subproyectos deben ser consistentes con las políticas de MIDA para el desarrollo de la agroindustria.
- 2- Todos los subproyectos deben calificar con criterio de viabilidad especificados en los indicadores del avalúo estándar de COFINA (Apéndice).
- 3- Se requiere evidencia de un mercado adecuado domestico o de exportación.
- 4- Los subproyectos tienen que demostrar un beneficio claro al grupo designado, preferiblemente por la generación de empleos y las uniones con el pequeño agricultor.
- 5- Un trabajo de tiempo completo identificado, debe generarse con cada -- \$5,000 de inversión. Un costo más alto se puede permitir si el proyecto produce un producto útil para el pequeño agricultor rural (alimento animal por ejemplo) o provee un ingreso adicional a un gran número de familias rurales (como el cacao o el proceso de frijoles castor). En ningún -- caso puede el costo exceder de \$10,000 por empleo.
- 6- Los subproyectos deben utilizar las materias primas para las cuales la demanda actual es débil, o por lo cual la producción de agricultores pequeños podrá ampliarse.
- 7- Cantidad total de préstamo no deben exceder de \$500,000 por proyecto
- 8- Los inversionistas deben proveer de propiedad neta equivalente a 20% - del costo de la inversión total de nuevas y 25% en el caso de indus---trias ya existentes.
- 9- Los subproyectos no deben competir directamente con las industrias exis---tentes que tienen capacidad no utilizada.
- 10- Todos los subproyectos deben estar cerca o dentro de un centro de creci---miento o servicio.

- 11- Los subproyectos propuestos no deben calificarse por préstamos comerciales.
- 12- Las industrias existentes deben proveer de un estado financiero certificado actual
- 13- Los subproyectos deben ser sanos para el ambiente.

Se espera que los subproyectos se originen de dos fuentes : Propuestas dirigidas a -- COFINA por empresarios interesados, o pre-estudios de factibilidad para proyectos de- seados preparados por COFINA y/o MIDA . Se tiene que localizar un empresario que --- quisiera solicitar el préstamo. En cualquier caso, las propuestas serán revisadas por el Comité técnico de cuatro personas, dos de cada agencia. El Comité técnico determi- nará cuales pasos futuros y documentación se necesitarán para obtener la aprobación - técnica final. El formato de COFINA del análisis del subproyecto (Ver apéndice A) -- servirá como guía.

Después de la revisión preliminar del Comité técnico, un estudio del proyecto com- pto se preparará por las fases técnicas, financieras y administrativas del proyecto. El análisis del anteproyecto se hará por el personal de MIDA y COFINA; consultores -- adicionales se emplearán si es necesario. Fondos para la asistencia técnica provis- tos por el proyecto se podrán usar para esta propuesta. Después de la aprobación del anteproyecto, un análisis de crédito se llevará a cabo por COFINA empleando su "proce- so normal".

Cuando el análisis técnico, financiero y administrativo, y la evaluación de crédi- to hayan sido ejecutadas, se revisará el proyecto por segunda vez por el Comité Técni- co. Si la respuesta es positiva, la solicitud se mandará al Comité de Crédito de COFI- NA para la consideración final. Con la aprobación del Comité la solicitud se pasará al Consejo Ejecutivo de COFINA. Si es aprobado, el oficial legal de COFINA preparará - el contrato para el préstamo.

COFINA será responsable de todos los desembolsos y las cobranzas. La asistencia - técnica para los acreedores durante la vida del préstamo será provista por MIDA. En- este trabajo del proyecto [Rural Growth & Service Centers, AID/BAS-002, p. 29] una lista ilustrativa de industrias con cifras de costos apropiados ha sido preparada. Se pre- senta como Tabla I.

El total acumulativo de esta lista es de \$6.3 millones, y el trabajo dice que, -- "Todas las propuestas arriba mencionadas son consistentes con la política agroindus- trial de MIDA, los anteproyectos están hechos por el 75% de ellos. La demanda total - de crédito identificado ... excede por un margen confortable de \$5.4 millones en re- cursos de subpréstamos disponibles del proyecto". No se puede financiar proyectos re- lacionados con tabaco o alcohol.

Los solicitantes de apoyo para el proyecto tienen que conformarse con los requisi- tos de COFINA, para la elegibilidad, evidencia de conocimiento administrativo y finan- ciero, deseos de aceptar asistencia técnica recomendada en técnicas de producción, ca-

Tabla 1

EJEMPLOS DE LAS AGROINDUSTRIAS FINANCIADAS POR COFINA

<u>Industria</u>	<u>Inversion</u> <u>Total</u>
Enlatado de Carnes	\$ 150,000
Pescado Secado y Ensalado	200,000
Procedimiento de Frutas y Vegetales	475,000
Anclas de Rana con Heladas	130,000
Tiburones Comercializados	220,000
Coleccion y Procedimiento de Desperdicios Animales	80,000
Coleccion de Desperdicios Bananas	100,000
Procedimiento de Aciete Castor	400,000
Procedimiento de Cacao	500,000
Procedimiento de Pina	100,000
Procedimiento de Papas	500,000
Mesclanza de Fertilizantes	500,000
Aciete de Conteno Arroz	160,000
Yucca con Helada	80,000
Almidon de Yucca	400,000
Aciete y Harina de Soya	400,000
Industrializacion de Papas	500,000
Nuezes y Aciete de Maranon	350,000
Alimento Animal de Melasa	250,000
Acido Citrico de Melasa	400,000
Curtiembre	400,000
<u>Total</u>	<u>\$6,295,000</u>

Fuente: Project Paper, "Rural Growth and Service Centers,"
AID/BAS-002, p. 29.

pacitación, administración financiera y otras áreas en que COFINA indique necesario, y requisitos de elegibilidad normal establecidos por COFINA para las agroindustrias.

COFINA: La Agencia Administrativa para Préstamos Agro-industriales.

COFINA fue establecida en Diciembre de 1975. Ha estado en operación por casi 2.5 años antes de que el proyecto URBE llegara a ser ley. COFINA recibe fondos de varias fuentes del gobierno, primeramente por una tarifa del 7% sobre las importes impuestos por el gobierno. Líneas de crédito fueron obtenidas de bancos de los Estados Unidos.

El mandato de COFINA provee que ella debe fomentar actividades de prioridad en apoyo del desarrollo económico. Las áreas favorecidas por la inversión de COFINA incluyen la manufactura, exportación, turismo, transportación y explotación de los recursos naturales. Cuando se iniciaron los préstamos de URBE, COFINA estuvo prestando a tasas de interés del 8.5 y 10%. Se pueden hacer préstamos por plazos de 15 años con un periodo de ganancia de hasta 5 años. La mayoría de los préstamos se hicieron por plazos de 6 años y con un año de gracia. El portafolio de créditos de COFINA en 1978 tuvo el valor de sólo \$1.4 millones, más \$5.0 millones en préstamos aprobados pero no desembolsados.

En aquella fecha, no hubo cuentas morosas en el archivo.

Desde su inceptión hasta mediados de 1978, COFINA aprobó 5 préstamos de un promedio de \$150,000. La mayoría fueron para las industrias que se encontraban en el corredor Panamá-Colón. En 1978 COFINA tuvo un personal administrativo de 30 personas y un personal de 24 analistas de créditos industriales, quienes tenían la responsabilidad de la identificación y promoción del proyecto. En 1977, las oficinas regionales se abrieron en David y Colon. Los diseñadores del Proyecto URBE consideraron que COFINA estaba bien provista con el personal y los técnicos expertos. Entonces, sólo diez meses de asistencia técnica de corto plazo se consideró necesaria para la promoción del subpréstamo.

Una declaración en el texto dice que "COFINA tiene solo una persona en su staff, quien tiene conocimiento de los aspectos técnicos del desarrollo agroindustrial... en vez de tratar de crear tal capacidad dentro de COFINA, se decidió a depender de las capacidades técnicas de la Dirección de Agro-Industrias dentro del Ministerio del Desarrollo Agrícola." Cuando ésta relación cooperativa entre MIDA y COFINA no resultó en los años subsecuentes, la falta de capacidad técnica de "la casa" para la revisión de los proyectos agrícolas llegó a ser un problema constante.

La falta de crear una relación de trabajo con MIDA podría haber sido el resultado de un crecimiento extremo de aumento rápido. En los años desde que se organizó, los compromisos anuales de préstamos nuevos no incrementaron como sigue :

<u>AÑO</u>	<u>FINANCIAMIENTO TOTAL</u>
	(000's)
1976	476.1
1977	5,856.9
1978	11,573.4
1979	14,698.4
1980	17,877.6
1981	35,579.5
1982	7,350.0*

* PRIMEROS SEIS MESES SOLAMENTE

FUENTE.- Corporación Financiera Nacional
Informe Anual, 1982, Cuadro No.8

Se debe esperar que otras dimensiones de crecimiento incrementaron a la misma velocidad. La tabla dos desglosa que la estructura organizacional en 1982 fue mucho más compleja que aquello descrito en el trabajo del proyecto. Se nota que el Gerente de Proyectos incorpora dos sub-unidades, una el Director de Agroindustrias y el otro para la industria, Directos de Industrias. Otra característica importante de esta tabla incluye lo siguiente :

- 1- A 1982, una oficina del campo separada por el Azuero había sido establecida en Chitre-Los Santos. Esta es en adición a las de Colón y David ya descritas.
- 2- Hay directores preparados para la administración y el seguimiento

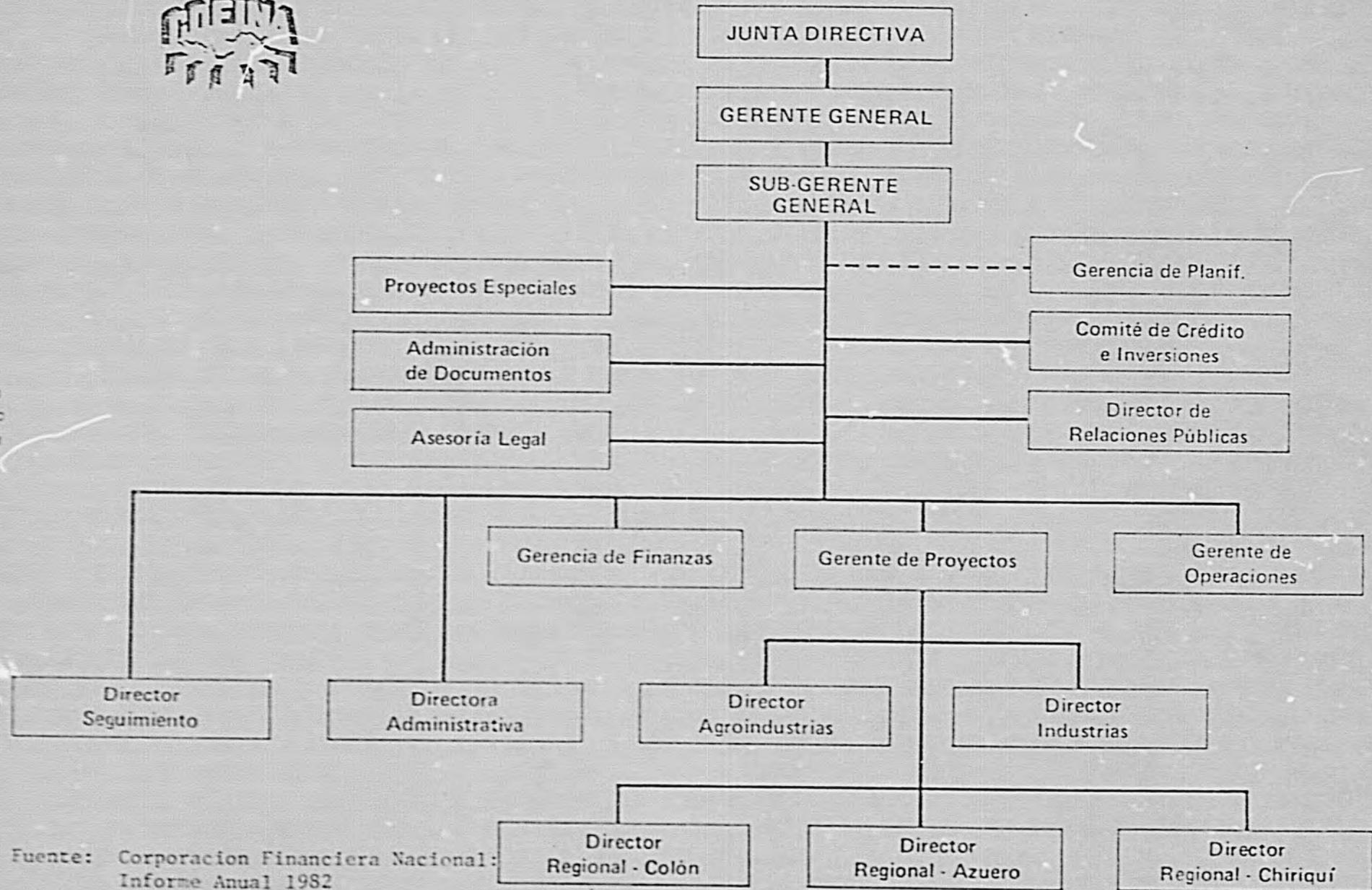
El número de personal también se ha incrementado sustancialmente de la cifra de 5.4 anotada en el trabajo del proyecto de 1978. La tabla 3 confirma que emplearon 97 personas en Junio de 1981, y este número subió a 122 un año después en Junio de 1982. La adición singular más grande entre 1981 y 1982 fué el número de analistas del proyecto. Puede parecer que el personal de seguimiento está desproporcionadamente corto (3 personas) comparado con el personal trabajando en el desarrollo de proyectos nuevos.

La distribución de la actividad de préstamo dentro de COFINA, se refleja por los años 1980-1982 en tabla 4. La tabla sugiere que hubo un papel reducido de la agricultura en COFINA durante 1981.

Tabla 2

TABLA DE ORGANIZACION: COFINA

ORGANIGRAMA



Fuente: Corporación Financiera Nacional:
Informe Anual 1982

Tabla 3

CRECIMIENTO DE PERSONAL, COFINA, 1981-1982

DISTRIBUCION DE PERSONAL

Al 30 de junio de 1982

DETALLE	Personal Junio 1981	Movimiento de Personal Julio 1981 Junio 1982		Personal Junio 1982
		-	+	
TOTAL	<u>97</u>			<u>122</u>
<u>Personal Ejecutivo</u>	<u>16</u>			<u>17</u>
Gerentes	6	2	2	6
Directores	8	-	1	9
Asesores	2	-	-	2
<u>Personal Técnico</u>	<u>24</u>			<u>37</u>
Analistas Financieros ...	3	1	2	4
Oficiales de Crédito ...	4	2	4	6
Evaluadores de Proyectos	12	3	11	20
Planificadores	2	-	1	3
Auditores de Proyectos	1	-	-	1
Oficiales de Seguimiento	2	2	3	3
<u>Personal Administrativo</u>	<u>57</u>			<u>68</u>
Aboogados	1	-	2	3
Jefes de Departamento .	4	1	-	3
Otros	41	4	19	56
Eventuales(1)	11	11	6	6

(1) Técnico Administrativo

Fuente: Corporación Financiera Nacional: Informe Anual 1982

Tabla 4

INVERSIONES POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA

AVALES OTORGADOS POR COFINA
SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

1980 - 1981 y Primer Semestre de 1982

(En miles de balboas)

ACTIVIDAD ECONOMICA	1980	1981	1982
TOTAL	<u>10,862</u>	<u>5,134</u>	<u>3,016</u>
Minería	--	600	--
Agroindustrias	6,120	3,454	--
Industria Manufacturera ...	<u>1,812</u>	<u>1,080</u>	<u>3,016</u>
Fábrica de Productos de Panadería	43	--	--
Artículos de Confitería ...	1,727	--	--
Refinería de Petróleo	--	1,050	--
Fáb. de Productos de Árcilla para construcción	37	--	--
Fáb. de Vidrios y Productos de Vidrio	--	--	500
Fábrica de Productos Farma- céuticos y Medicamentos ...	--	--	2,516
Turismo	2,300	--	--
Transporte	130	--	--

Fuente: Gerencia de Planificación y Política Crediticia - COFINA.

La división especial de proyectos agroindustriales se terminó en Noviembre, 1981. El director de seguimiento se creó a la misma vez. El énfasis aparente se cambió a las industrias manufactureras.

Mientras que las estadísticas en la tabla 4 reflejan la actividad en el portafolio entero de COFINA - no sólo la porción en la cual URBE tiene interés - verá en el balance de este trabajo que ellos reflejan la situación en la agroindustria patrocinadas por URBE. Una premonición de notas aclaratorias futuras se encuentran en la tabla 5, un artículo de noticia de La Prensa, periódico de Panamá, de fecha 11 de Abril de 1983.

El título declara que, "COFINA necesita solicitudes de proyectos agroindustriales". El cuerpo del artículo describe una reunión en Chitre en la cual los oficiales de COFINA pidieron a la Cámara de Comercio local una investigación de toda la región para proyectos que podrían generar solicitudes de crédito. El artículo indica que mientras \$1.8 millones ya han sido desembolsados por USAID por medio de COFINA, por empresas que procesan frutas y vegetales, y actividades parecidas, otros \$1.8 millones que daron para invertir, y se perderán si no los comprometen antes del 31 de Mayo, 1983.

La tabla 6 representa un análisis de la dirección del Costo por trabajo nuevo generado por el portafolio de préstamos entero de COFINA desde su comienzo en 1976. La tasa de inversión muestra una volatibilidad sorprendente, con una amplitud de \$24,000 a \$224,000 por empleado. Esta tabla es muy significativa, sin embargo, porque revela que en ningún momento en su historia COFINA a llegado al grado de eficacia como un generador de empleo, requisito impuesto por el Proyecto URBE.

La cifra designada para las agroindustrias en el diseño del proyecto fue de \$5,000 a \$10,000 por trabajo. En sus años más eficaces [1976 y 1980] su tasa de inversión era 2.5 a 3 veces la cifra máxima. Este es otra área donde, como vemos los resultados de la actividad de COFINA dentro del proyecto URBE, esperábamos encontrar problemas.

A través de los años en que fue administrador de la mayor porción de los fondos del Proyecto URBE, COFINA ha sido caracterizada por dos direcciones, ninguna se puede interpretar favorablemente. La primera ha sido un movimiento hacia un involucramiento en proyectos muy grandes y ejemplos de proyectos muy caros: El oleoducto trans-itsmo, el Hotel Marriott y el Desarrollo de Contadora, son ejemplos que se presentan. Algunos de estos han probado ser inversiones no muy inteligentes.

La segunda dirección ha sido un cambio y reemplazo de personal de oficina muy rápido. El reporte anual 1981 de COFINA da los nombres y las fotos del personal administrativo. Mientras que conducimos nuestras entrevistas durante el primer trimestre de 1983, no pudimos localizar a esa gente en las mismas posiciones. Desde la publicación del Reporte anual 1982, los directores regionales, en los que nos interesamos - Chi-

Table 5

COFINA REQUEST FOR AGROINDUSTRIAL PROJECTS,
April, 1983

La Prensa LUNES 11 DE ABRIL DE 1983

7A

COFINA necesita solicitudes de proyectos agroindustriales

Por Rogelio Herrera

En interesante reunión celebrada recientemente en la ciudad de Chitré, entre directivos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de esta ciudad y representantes de COFINA, se estableció la necesidad de que se utilice 1.8 millones de balboas destinados a promover los proyectos Agro-Industriales en Panamá.

Los Licenciados Alexis Arias, Daniel Sousa y el señor Alvaro Tello, promotores de COFINA, explicaron a los asistentes el mecanismo que hace posible lograr los créditos respectivos.

La entidad crediticia aporta hasta un 70% de la inversión, tocando al inversionista cubrir el 30% restante. La tasa de interés es de un 12% anual fijo, 1% de manejo y 1% de compromiso. Se dan 15 años de plazo para el activo fijo y 5 años al capital de trabajo. En el primer caso existen 4 años de gracia y en el segundo 1 año. Se presta un mínimo de 25,000 balboas y un máximo de 250,000.

Muy oportuna fueron las intervenciones del Ingeniero José Holguín, Ingeniero Benito Suárez y los empresarios Víctor Pérez y José M. Rodríguez. Observaron la necesidad de mano de obra especializada, eficientes agencias de mercado y una mejor estructura de leyes proteccionistas por parte del Gobierno Nacional.

Los fondos que provienen del A.I.D., son destinados a empresas que procesen frutas, verduras y otras actividades similares. Hasta el momento 1.8 millones de balboas han sido invertidos en la República de Panamá con estos fines. Sin embargo, COFINA tiene la misma cantidad por prestar, que de no ser utilizada al 31 de mayo de 1983, se puede perder.

Los funcionarios de COFINA, solicitan por lo menos, proyectos de ideas en estos campos, a fin de solicitar una prórroga al banco respectivo y que se aprovechen las inversiones en nuestro país.

Tabla 6

COSTO DE INVERSION POR TRABAJO NUEVO GENERADO

INVERSION PROMOVIDA Y EMPLEO GENERADO

Años: 1976 - 1982

(En miles de balboas)

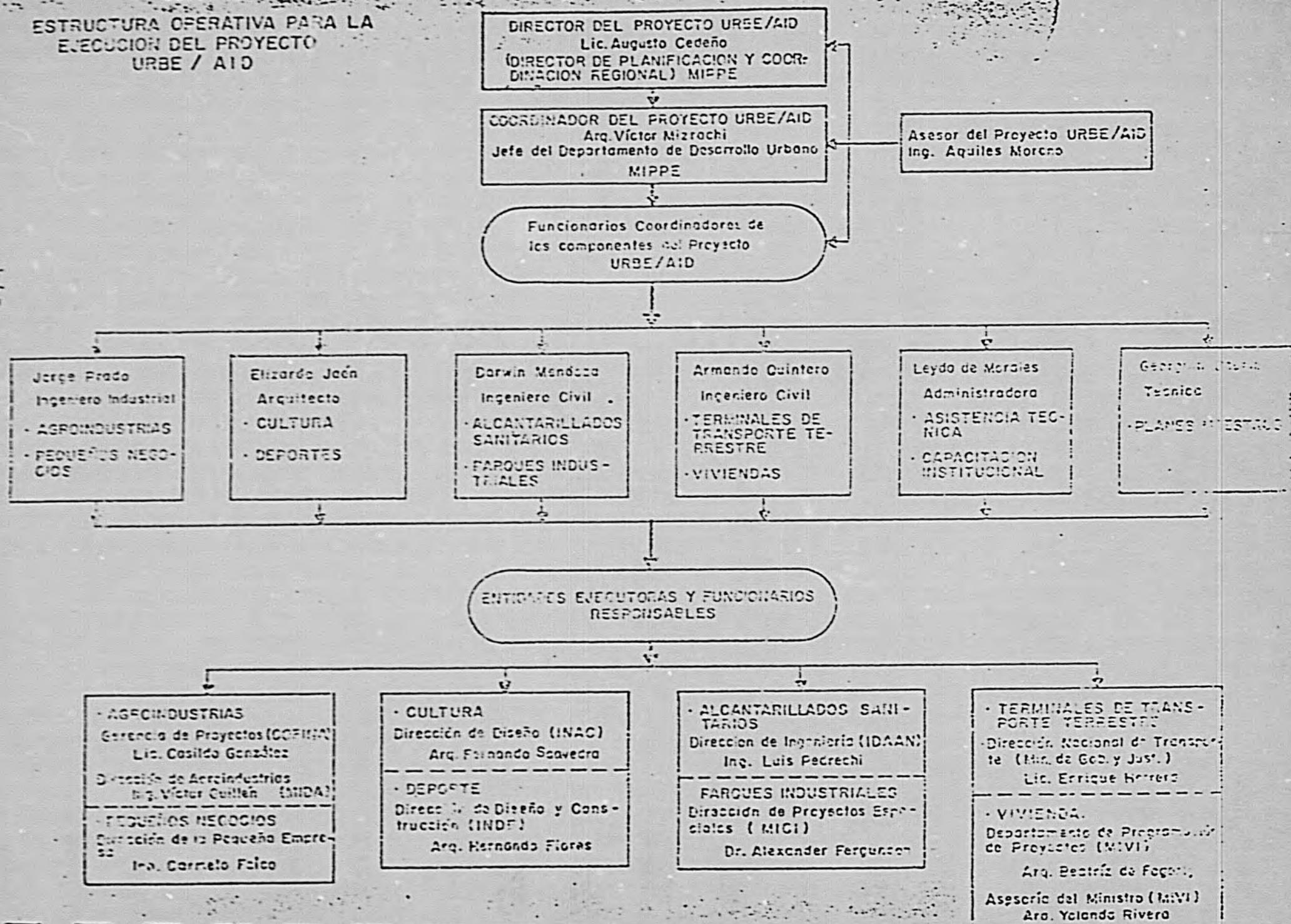
	Inversión	Empleo	Relación Inversión/Empleo
TOTAL	196,876	3,684	54
1976	700	29	24
1977	6,828	193	35
1978 ⁽¹⁾	56,800	254	224
1979 ⁽¹⁾	48,792	930	52
1980 ⁽¹⁾	35,706	1,242	29
1981 ⁽¹⁾	35,227	826	43
1982 ⁽²⁾	12,814	210	61

(1) Incluye financiamiento a Hoteles Turísticos, S. A.

(2) Primer Semestre

Fuente: Gerencia de Planificación y Política Crediticia - COFINA.

Table 7
ESTRUCTURA OPERATIVA PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO URBE / AID



- 14 -

riqui y Azuero - fueron reemplazados. El oficio más alto en COFINA, el Director General, Marcos Fernandez, fue también recientemente nombrado en el momento de nuestra encuesta.

CONCLUSIONES. - Un Proyecto con Problemas

El componente agroindustrial del Proyecto URBE parece haber encontrado dificultades serias. Como se desglosa en la tabla 5, la cuenta de crédito de COFINA enfrenta la terminación en seis meses con casi 50% de su presupuesto no comprometido.

Durante 5 años de la vida del proyecto, solo la mitad de los proyectos han sido correctamente asignados. Un asunto igualmente serio desde el punto de vista de USAID ha sido la falta de COFINA a presentar pedidos de reembolsos.

A los primeros días de abril, según los contadores de USAID, solo \$1,265 millones han sido correctamente reembolsados a COFINA. Otros \$385 millones o no los pidieron, o los pedidos que se presentaron no fueron aceptados por falta de documentación. Mientras que el proyecto enfrenta la fecha de cierre el 31 de mayo de 1983, solo casi una tercera parte de la cantidad disponible para la agroindustria en 1978 había sido compensado en los libros de USAID.

Es difícil para un componente el registrar una mejor ejecución que la agencia en que se encuentra. Los problemas del proyecto URBE del componente agroindustrial han sido los problemas de COFINA. Esto incluye lo siguiente :

- 1- Crecimiento rápido basado en los proyectos de muestreo con poco tiempo para consolidarse.
- 2- Preferencias para las empresas manufactureras de orientación a la exportación con poca relación con los recursos panameños o las necesidades del consumidor.
- 3- Un interés declinante en los proyectos agrícolas.
- 4- Excesiva rotación del personal de oficina.
- 5- Reorganización de la Dirección de la agricultura y del seguimiento fuera de existencia en 1981.

Además ha habido razones de favoritismo en la aprobación de préstamos y mal manejo interno de los fondos.

El tema básico para los cinco años desde 1978, ha sido la falta de interacción entre las agencias requeridas por el diseño del proyecto a unir cada componente con los objetivos globales. La implementación del componente agroindustrial fue la responsabilidad conjunta del MIDA y COFINA.

MIDA iba a hacer las políticas, identificar las prioridades, participar en la preparación de los preproyectos y proveer la asistencia técnica a los beneficiarios. Parece que MIDA abdicó o minimizó su responsabilidad como se señala arriba en todos los -

asuntos menos en la participación en el Comité Técnico encargado de evaluar las propuestas. El Comité Técnico estaba encabezado por un oficial de MIDA del Director de Agroindustrias. Asistencia Técnica bajo el proyecto fue incorporado en la ayuda provista por dos consultores (Daniel Ruiz y Augusto Ríos) un poco tarde (mayo a septiembre 1981) por períodos de un (Ríos) o dos (Ruiz) años. Su contribución se hizo directamente al Comité Técnico (como opiniones sobre las propuestas) o a los administradores del COFINA (como conejo de las prioridades del proyecto). Ninguna asistencia técnica se brindó a los clientes de los sub-préstamos.

El diseño del proyecto URBE pide por el manejo del proyecto global ser provisto por MIPPE. La organización esperaba implementar esta expectación descrita en la tabla 7. Una unidad especial fue creada dentro de la Dirección para la Planificación Regional y Coordinación de MIPPE con un coordinador de proyectos de tiempo completo. Abajo de él está un grupo de "Oficios de coordinación para los componentes del proyecto URBE".

El diseño del proyecto certifica que la intervención activa, para establecer acomodos de trabajo entre el proyecto agroindustrial y otras partes del programa que son esenciales, como se describe específicamente abajo :

- 1- Las agroindustrias deber ser servidas por dos parques industriales para ser construidas en David y Chitre por el GOP con la porción de fondos de la contraparte.
- 2- Las agroindustrias pueden utilizar las terminales de transporte y redes de transportación a fin de que unan los centros urbanos con la base de recursos naturales de la cual proveen la materia prima.
- 3- Las agroindustrias pueden utilizar mantenimiento, apoyo y subsidio de servicios, igual que las mercancías requeridas por los trabajadores, para ser provistas por los propietarios de las pequeñas empresas que se raran creados con prestamos del programa provisto por el MCI.
- 4- Las agroindustrias podrían haber utilizado viviendas para los gerentes y técnicos y los empleados de niveles más bajos, y también para los productores de materias primas de lo cual su presencia fue para estimular.

Desde esta perspectiva, las agroindustrias se pueden ver como el elemento clave de el establecimiento de las uniones entre los centros regionales de crecimiento y los centros de servicio en las regiones rurales para las cuales sirven. Ellos ocupan una posición primordial en el proyecto URBE.

Desafortunadamente, el personal de MIPPE interpretó su responsabilidades hacia los componentes separados como de seguimiento no de manejo. Se intentó establecer y mantener una red de comunicación entre MIPPE y las oficinas responsables para cada componente. Visitas periódicas se hicieron para ver el progreso individual. Se escribieron memorandums sobre la base de los resultados y los transmitieron a USAID para la propuesta de preparar el reporte trimestral de ellos.

La auto-percepción que MIPPE aparentemente desarrolló al respecto de su papel era una relación entre USAID y los componentes encargados de los ministerios separados -- del GOP (IDAN, MICI, MIVI). Esto no incluyó la negociación entre los ministerios para integrar actualmente los componentes en el sentido contemplado por el diseño del proyecto.

Sin embargo, en adición a esa relación, se encargó de la tarea administrativa específica: (1) Establecimiento del comité de coordinación y (2) preparación de la agenda para sus juntas.

El comité de coordinación iba a incluir la representación de los cinco ministerios mayores incluidos en las porciones del proyecto del desarrollo multisectorial : MIDA, MICI y MIVI, IDAAN. Su autoridad era para incluir (1) aprobación del presupuesto anual de los proyectos para todos los componentes; (2) analisis y aprobación de cambios en los planes del proyecto; (3) evaluación del proceso de los proyectos sobre la base de los reportes preparados por MIPPE.

A pesar de esta responsabilidad tan fuerte de administración , el Comité de Coordinación parece que solo se reunió dos veces en los años anteriores a la evaluación; Ni MIPPE ni el personal de USAID parecen haber hecho visitas regulares al campo para inspeccionar el estado de los proyectos individuales aunque visitas ad hoc al campo para atender un seminario ocasional o acompañar a visitantes (miembros de la asesoría) si se hicieron. El nivel de la información en MIPPE fue muy limitada al respecto del estado de terminación o registros de ejecución de algún proyecto específico; desde -- que MIPPE iba a ser la fuente de datos para los administradores del USAID, su conocimiento del proyecto también fue incompleto.

El concepto de desarrollo del área integrada que era central a la realización de los objetivos del proyecto URBEI, fue inoperable; A fin, cuando las decisiones administrativas de las cuales USAID era responsable. A mediados de 1982, cuando quedaba solamente un año más de tiempo "LOP", los administradores se dieron cuenta de la falta de progreso de varios de los componentes : parques industriales, y terminales de transporte estaban seriamente comprometidas, y las industrias de COFINA estaban atrasadas en sus programas.

El juicio de USAID en esta situación fue que el equipo del proyecto incluyendo un gerente y miembros de 4 unidades administrativas bajo el control de la Oficina de desarrollo agrícola tenían que ser reestructurados. Proyectos individuales fueron separados y los hicieron de responsabilidad independiente de las divisiones de USAID.

- 1- COFINA y el programa de pequeños préstamos del MICI fueron asignados a la oficina de Desarrollo de Recursos Humanos.
- 2- Las terminales de transportes fueron asignadas a la Oficina de Ingeniería.
- 3- El programa de viviendas fue asignado a la Oficina de viviendas Rurales y Desarrollo Urbano.
- 4- La oficina de Desarrollo Agrícola se quedó con la función de "coordinación" sobre una serie de componentes ahora en las manos de las divisiones sobre lo cual no se tenía control.

En un cambio de eventos irónicos, USAID sin intención creó una estructura de lo cual fue el espejo opuesto de lo que representaba dentro del GOP por MIPPE (La agencia coordinadora) y sus ministerios sueltamente afiliados (MIDA, MICI, MIVI, IDAAN, Y COFINA). Parece que ha funcionado más eficazmente en el ambiente de USAID que el del contexto GOP, a menos por la propuesta de estimular la actividad administrativa. Bajo el arreglo, USAID tuvo el éxito de terminar en Mayo de 1983, una revisión del proyecto con terminos especificados para una extensión de 13 meses del "PACD" a Diciembre 31, 1984. Sin embargo, el concepto de desarrollo del área integrada no pudo sobrevivir al cambio en la administración.

La explicación del fracaso de MIPPE a ejercer su función coordinadora, y la narración de otros problemas de la gerencia que frustraron la cooperación de la inter-agencia se encontrará en el reporte de Carlos Morales, quien fue el Coordinador del Proyecto desde su inception al URBE hasta Diciembre de 1982.

El título de su reporte es "Proceso de Ejecución del Proyecto URBE/MD. Informe General de la Coordinación del Proyecto hasta 1982."

Morales anota que durante el curso del proyecto, la posición del ministro de planificación estuvo vacante y ocupada cinco veces. Ha habido un cambio más desde que se fue Morales. También reporta desacuerdos tempranos (1979) entre COFINA y MIDA que eliminó el prospecto para una cooperación cercana durante el balance del proyecto.

Como consecuencia de estos desarrollos, los autores prepararon una serie de estudios separados de los cuales concentran en cada uno de los tres componentes del Proyecto URBE de lo que han progresado independientemente; el programa de préstamos

a los pequeños negocios administrado por MCI, el programa de viviendas administrado por MIV y el estudio actual que trata del programa de préstamos agroindustriales - administrado por COFINA.

CAPITULO II
ENTENDIMIENTO DEL PROGRAMA

Fuentes de Información sobre el Componente Agroindustrial

Localizando las fuentes.-

Conducción de la evaluación del proyecto debe de consistir en una comparación entre las realizaciones y las intenciones. El intento, donde los proyectos de USAID se consideran, está incluido en el trabajo del proyecto. Las realizaciones deben estar completamente documentadas en los archivos de las agencias responsables, ambos USAID y COP. Los asesores no esperan pasar la mayor parte de su tiempo haciendo trabajo de detectives para descubrir que es lo que pasó realmente durante la vida del proyecto.

Durante las evaluaciones del Proyecto URBE, sin embargo, "el trabajo detective", es una descripción precisa de nuestra ejecución. En ningún otro lado se aplica ésto tanto como en el componente agroindustrial.

Durante nuestra visita preliminar en Julio de 1982, a desarrollar los términos de referencia para la evaluación, Llegamos a familiarizarnos con la estructura administrativa creada por MIPPE para el seguimiento del proyecto. (tabla 7). Nos informaron que en aquel tiempo el coordinador del proyecto de cada persona en su oficina estaba íntimamente familiarizado con uno u otro componente del proyecto. Nos aseguramos que un miembro del personal apropiado iba a trabajar con nosotros sobre las fases secuenciales de la evaluación, proveiéndonos de la documentación apropiada de los archivos del MIPPE.

Cuando Llegaron los asesores a empezar a trabajar en Enero, la situación que encontraron fue bastante diferente. La documentación disponible de USAID (se describe abajo) fue mínima, ésto no fue muy sorprendente desde que establecieron una agencia "Fusión" de tiempo completo en el MIPPE y nos invitaron a establecer nuestras oficinas permanentes allí. Sin embargo, fuentes de información sobre el Proyecto URBE en el MIPPE probaron ser extremadamente desordenadas y por la general la forma de los reportes de los funcionarios era oral no en documento.

Con referencia a los asesores y a las tareas en la tabla 7, los apuntes que siguen muestran el problema :

1- Planes Maestros para Centros de Crecimiento y Servicio.

La persona encargada estuvo terminando el plan maestro para Las Tablas. Todos los demás ya están terminados pero ella no sabía nada al respecto

del estado o uso de las comunidades respectivas. No era ese su trabajo.

2- Terminales de transporte y Viviendas'

El ingeniero encargado conocía muy bien el estado de las terminales de transportes y había efectuado visitas al campo para verificar el contenido de sus diseños. Sin embargo, como ningún proyecto se había adelantado al punto de comprar la tierra, su capacidad no se utilizó eficazmente. El no tenía documentación pero nos ofreció copias de sus diseños y planes de sitio.

Sobre el asunto más importante de las viviendas, no supo nada porque no era su responsabilidad. La persona "Liasion" en otra oficina de MIPPE- había sido nombrada hacía poco para representar al MIPPE en sus tratos con MIVI. No tuvo ningún registro y muy poca información.

3- Parques Industriales y Sistemas de Sanidad.

El ingeniero encargado conocía muy bien el estado de los parques industriales. Aunque no tenía ningún documento. Otra vez, el estado preliminar del proyecto (uno de Chitre estaba en la etapa de preparación de local y uno en David estaba menos avanzado) previnó su información para contribuir al trabajo. Sobre los sistemas de sanidad no estuvo bien informado.

4- Centros Culturales y de Deportes

La persona asignada a este componente menor del proyecto no tuvo suficiente información y ningún documento.

5- Agroindustrias y Préstamos a Pequeñas empresas.

Estas dos tareas representan la mayor porción de los fondos, por lo que MIPPE es responsable: \$6.2 millones de los \$10 millones disponibles en fondo de préstamos. Fue nuestra gran desilusión el descubrir que el -- ingeniero responsable de las dos ni tuvo registros ni observaciones preliminares del campo al respecto de los sub-proyectos. Su supervisión consistió en visitas periódicas a las oficinas de MICI y OEFINA en Panamá - para obtener cifras sobre el estado actual. (1) Aprobaciones de crédito, (2) Gastos y compromisos; (3) Pedidos para reembolso. Los que eran -

transmitidos al gerente de proyectos de USAID para incluirlos en el reporte trimestral.

6: La Asistencia técnica y Capacitación

Contractando para la asistencia técnica o más bien, la falta de ella, probó ser un obstáculo mayor en la ejecución de todas las fases del proyecto URBE. Retrasos por razones legales y administrativas ha retrasado el proyecto desde 1978. Consecuentemente, no hubo necesidad de una persona en esta capacidad y ninguna se nos presentó. Así, cada ministro incluido en este proyecto hizo sus propios arreglos para -- alistar la asistencia técnica. Estos entonces los mandaron a MIPPE para la aprobación pro forma.

Estos apuntes breves explican porqué fue necesario para los asesores concluir una búsqueda más elaborada de los registros de USAID, COFINA y MIPPE para cualquier registro que pudiésemos encontrar. Las oficinas de provincia de MIPPE también se incluyeron en la búsqueda de documentos. Se visitaron las oficinas en Penonome, Santiago, David, y Chitre. No hubo evidencia encontrada para indicar que algún empleado de MIPPE estuviera en contacto con su contraparte, quien estuviera implementando las porciones del Proyecto URBE.

La situación al respecto de la agroindustria fue peor, con referencia a la documentación, que se encontraron relativa a los préstamos a pequeños negocios o el componente de viviendas. Sin embargo, en ninguno de los trabajos encontraron los asesores datos registrados adecuados para brindar una base para la evaluación. Fue necesario que suplementáramos los datos del archivo con otros métodos de investigación en los tres casos, donde decidimos hacer una investigación a fondo y adecuada para la preparación del reporte completo.

Las fuentes de información que empleamos para los tres estudios fueron esencialmente iguales : (1) Colectar fotocopias de los registros que estuvieron disponibles, (2) entrevistas con los oficiales de las agencias relevantes, (3) investigaciones de campo efectuadas entre los beneficiarios de los préstamos agroindustriales.

El análisis basado en una evaluación comparativa de estas fuentes es la base para el texto de este reporte.

Fuentes de Registros.-

Los archivos de las tres unidades administrativas involucradas directamente con el conducto del programa de crédito agroindustrial fueron USAID, Director de Planifi-

cación y Coordinación (DPC) de MIPPE y COFINA, Director de proyectos en la cual se encuentra la unidad agroindustrial.

1. USMID

a- Informes Trimestrales

El gerente de proyectos es responsable de la preparación de documentación y reportes de progreso de todas las partes del programa, explicaciones de retrasos si los hay, y planes para el próximo periodo de tiempo. Desde la fecha que el convenio de crédito fue firmado hasta el final de Diciembre de 1978, se archivaron los reportes mensualmente. El contenido pretendía alcanzar las condiciones precedentes al desembolso. Comenzando con Enero-1979, los reportes administrativos fueron conducidos trimestralmente.

Cada reporte trimestral contiene una sección preliminar que pertenece a la administración del proyecto global, seguido por párrafos individuales sobre cada contraparte. Los reportes tendieron a ser muy condensados, faltando nombres y fechas de eventos críticos dentro de cada componente. Sin embargo las copias se pueden encontrar para el periodo de Enero de 1979 a Septiembre de 1982.

La sección de COFINA en los reportes trimestrales trata esencialmente con los números del proyecto sometidos para la aprobación y la cantidad de apoyo comprometido sobre la opinión de que el desembolso se haría para cubrir la cantidad aprobada. Otros asuntos pertinentes a la necesidad de la sujeción de pedidos de reembolso igual que los de desembolso. Sin embargo, los contenidos de estos reportes es de episodios no acumulativos. Reportes subsiguientes nunca se refieren a los anteriores, o tratan de corregir o explicar, diferencias con reportes anteriores.

Esto es importante por el aparente "juego de números" jugado por COFINA, al pasar los datos sobre la aprobación de créditos. Los informes trimestrales contienen la secuencia que sigue de aclaraciones no verificadas:

1-)Enero-Marzo 1979.

COFINA alega que 8 proyectos de valor de \$2.5 millones están en análisis.

2-)Julio-Septiembre 1979.

COFINA declara que 26 subproyectos están en consideración actualmente con un valor estimado de \$5.7 millones. Tres proyectos han sido aprobados, cuatro están en "el proceso final de la aprobación", y 11 están en "etapa avanzada del anteproyecto". El valor total de estos proyec-

tos se reportan en \$5.7 millones - cerva de dos veces la cantidad disponible para la prestación.

3-) Enero-Marzo de 1980.

COFINA reporta siete proyectos aprobados por \$1'046,653.

4-) Enero-Marzo de 1981

Al 3 de marzo 1981, COFINA reporta que 14 subprestanos aprobados por \$2.0 millones.

5-) Julio-Septiembre 1981.

COFINA ahora declara que ha aprobado 20 subprestanos con fondos que alcanzan los \$2.4 millones.

6-) Enero-Marzo, 1982

COFINA ahora declara que 16 de los 20 subprestanos han sido terminados; El resto, 4, están en progreso. "Se anticipa que durante el trimestre próximo COFINA someterá al menos un proyecto más con valor de \$.4 a \$.5 millones. Este llevará a los comprometidos de COFINA a \$.5 del total -- originalmente planeado.

7-) Abril-Junio, 1982.

COFINA declara que tuvo que revisar su designación de 22 proyectos con 16 terminados.

8-) Julio-Septiembre, 1982

18de los préstamos están "terminados" de COFINA; 12 más estan en "PROgreso". El informe continúa, COFINA anticipa que durante los próximos seis meses la mayoría de los subproyectos estarán revisados y sometidos para su aprobación ante el Comité de Auditorio de COFINA. Estos proyectos tienen un valor agregado de \$3.0 millones. Fondos no comprometidos de AID llegan a \$1.0 millones, de los cuales se sugiere que si el programa se adhiere a los fondos designados al componente de agro negocio, estarán totalmente comprometidos antes del PACD actual en -- mayo 31 de 1983.

Un número de los subpréstamos de COFINA reportados o "aprobados" o "terminados" no es una variable predecible. En varios de los informes trimestrales se cambia de 14 (marzo de 1981) a 20 (septiembre de 1981) a 16 (marzo de 1982) a 18 (septiembre de 1982), sin explicar que hubo un atentado deliberado de no informar, el factor de error contenido en estos informes no podía evitarse dando un sentido falso a la seguridad de los administradores de AID quienes estaban siendo guiados por ellos.

Cuando los acreores verificaron las cuentas del crédito en COFINA, sin embargo, parece que en el 25 de Marzo de 1983, sólo 15 subpréstamos fueron asignados a la cuenta de URBE/AID. Estos proyectos aprobados, todos compensados para el desembolso tenían un valor agregado de \$2'051,950. Ningún otro estuvo cerca de la aprobación y no hubo otros activados antes de mayo 31, 1983 PACD. La "predicción" del informe de Julio-Septiembre 1982, de que "fondos otorgados al componente del agronegocio estarían totalmente comprometidos antes de PACD actual de mayo 31, 1983", resultó ser muy lejos de la realidad.

No hubo más informes trimestrales en el archivo. Aparentemente, terminaron con el informe del cual sacaron la cita: Julio-Septiembre, 1982. Esto posiblemente resultó, porque se despidió al gerente de proyectos, quien había trabajado allí desde el inicio del programa. Su reemplazo interino quien sirvió hasta Junio de 1983, no hizo reporte alguno. Un tercer gerente de proyectos quien ahora tiene la responsabilidad de coordinación, no ha tenido la oportunidad de preparar ningún reporte trimestral.

B-) Cartas de Implementación del Programa

Hay referencias específicas e importantes del proyecto de crédito agroindustrial de COFINA, en las CIP Nos. 23 (Junio, 7, 1980), 29 (Octubre 30, 1980) y 37 (mayo 18, 1982). Las primeras dos cartas proveen la aprobación de USAID para los únicos préstamos de COFINA específicamente autorizados por nombre y cantidad de préstamo, como sigue:

1-) INDUSTRIAS APICOLAS	\$ 148,000
2-) FABRICA DE EMBUTIDOS	62,500
3-) APICARIAS GUERRA	90,000
4-) QUELARIA DALYS	10,000
5-) PLANTA DE FERTILIZANTE	500,000
6-) APICARIAS INDUSTRIALES	150,000
7-) HILANDAS PUDAS	150,000
8-) SEMILLAS SUPERIORES	220,953
9-) MILL DE SAN SEBASTIAN	150,000
10-) MIBETIC	18,119
11-) FINESTO BEMED	62,500

Esta lista contiene también algunos errores y reporta eventos que no están operando en la actualidad. Los préstamos con el No. 4 y 10 antes citados no están operando en este momento. Préstamo No.11 es el mismo que el No.2, mientras que este nivel de inexactitud destruya nuestra confianza en el CIP como fuente de datos, si provee los nombres de los acreedores y las cantidades de los créditos aprobados y entonces se podrá verificar. Nada en los informes trimestrales se puede verificar excepto los números totales de los aprobados o terminados, ninguno de los que aparece parece ser correcto.

Los números de CIP 57 y 59 proveen autorizaciones para el gasto de fondos de crédito para los requisitos de asistencia técnica de COFINA. El último número (fechado en Mayo 31, 1985) está acompañado por un memorandum de convenio que describe los términos bajo los cuales COFINA está permitido a continuar operando hasta Junio 30, 1981. Estos términos incluyen el marco de tiempo para las aprobaciones y la fecha de programa para procesar una serie de propuestas nuevas de créditos agro-industriales.

c-) Documentos de Auditoría

El inspector General Regional de Auditoría Latino Americana, investigó el estado y el conducto del proyecto URBE, durante 1981 (fecha más reciente en el informe de auditoría es Junio 30 1981). Un informe final preparado y sometido a USAID/Panamá en Marzo 19, 1982. Muchos de los datos fueron desarrollados en respuesta a las recomendaciones de la auditoría. No parecidos a los informes trimestrales y a las CIPs descritas anteriormente, los datos incluyeron respuestas al audito y se han mantenido a un nivel alto de especificidad (incluye nombres, fechas y cantidades) y verificabilidad (por una indentificación más completo de eventos, pudimos establecer si fueron verdad o no).

Los documentos de la auditoría que nos fueron útiles incluyeron lo siguiente:

1-) Informe de la Auditoría No.1-525-82-8

Las recomendaciones 5 y 6 pertenecen específicamente a COFINA. Requieren que COFINA expida el proceso de comprobantes de reembolsos y el proceso de revisión del crédito y los procedimientos de aprobación para expedir el proceso de revisión del crédito.

2-) Informe de estatus de Septiembre 22 de 1982.

Al discutir las recomendaciones del audito 5-6, el gerente de proyectos dice que la intención de COFINA al aprobar un "proyecto de nuevo proyecto" en exceso de \$5 millones dentro de los próximos 6 meses (ver adherencia No.11)

La adherencia No.12 de este informe de estatus ofrece una lista de 17 sub proyectos de crédito, identificado por nombre y cantidad de fondos de crédito comprometido (total de \$2'035,899). La lista está fechada en Septiembre 15,1982, y está incluida como apéndice A de este reporte.

La adherencia No.14 fechada en Septiembre 13, 1982, identifica 12 proyectos con valor de \$3.600,000 los cuales son "para llevar a la etapa de desembolso en un período de 3 a 6 meses".

La carta con esta información está firmada por Pedro R.Mora, Gerente de - Proyectos de COFINA. Los proyectos están listados por nombre, local, actividad y nivel de propuesta de inversión; esta adherencia está incluida como apéndice B en este reporte. Esta carta parece ser la fuente de la cita del informe trimestral de septiembre,1982 (P.24). Ninguno de los proyectos para recibir apoyo nuevo (hay uno, Ernesto Berard, propuesto para uno adicional) estuvieron financiados.

3-) Informe del Estatus a Febrero 22, 1983.

Este informe y sus adherencias proveen una línea base -más comprensiva y correcta que se puede encontrar para un asesoramiento de los problemas - actuales y las perspectivas de COFINA durante 1983-1984. El estudio profundo de este reporte y sus adherencias se recomienda para cualquier persona responsable para el destino del programa de crédito de COFINA, durante la extensión de tiempo del PACD.

La recomendación No.1 del informe de la auditoría era que un plan revisado de asistencia técnica se debe preparar por MIPPE. Esta demanda estaba basada al encontrar que solo 78 meses de los 166 planeados fueron contratados. De \$1'095,000 obligados para esta propuesta, sólo \$192,821 habían sido desembolsados por USAID en el tiempo hasta la fecha del reporte (Septiembre 30,1981).

El informe de estatus incorpora como enmienda 1 un programa revisado de - asistencia técnica preparado y sometido por MIPPE el 22 de Septiembre, -- 1982. En el se resumen los gastos a la fecha (9.22.82), incluyendo el gasto para los dos consultores, Ríos y Ruiz, y los gastos propuestos para -- los anteproyectos de las cooperativas de productores de café, miel, y el plan para el diseño y evaluación de los proyectos y un estudio de las prioridades de la agroindustria para ser conducido por IDIAP. Ver anexo No.4,

bajo "Proyectos ejecutados" que solo dice que provió de financiamiento a los 19 préstamos agroindustriales hasta la cantidad de \$2.5 millones. Ni esta cifra ni aquella incluida en la adherencia No.12 al informe de esta anterior (ver apendice B) están correctos.

Las recomendaciones 5.6, pertenecientes a COFINA específicamente, están consideradas en detalle en el texto del informe de estatus (p.p. 3-5) en las Enmiendas 4.7. Esta serie de registros están incluidos como apén dice D en este reporte.

El texto observa que ha habido un cambio completo en la administración de COFINA, desde el informe de estatus de septiembre 22,1982. El nuevo geren te de proyectos, Casildo Gonzalez, considera que sólo dos de los 12 pro yectos listados en el apéndice B "Muestran promesas genuinas de implemen tación a corto plazo."

Pero COFINA ha hecho una campaña promocional de publicidad y reuniones con solicitantes prospectos en Diciembre. De estos, COFINA ha producido una lista nueva de 10 oportunidades de crédito potenciales "de lo cual están investigando activamente".

La fuente de estos datos incluidos los de USAID en este informe de estatus sobre COFINA, originó una junta en Enero 25,1983. Entre los representantes de MIDA, COFINA, USAID Y MIPPE (Ver la agenda en apéndice D).

Las actas de la reunión incluyen una declaración por Casildo González, de que "COFINA ha aprobado 15 créditos por una cantidad de \$2'201,421.51, de los cuales \$2'115,075.81 han sido desembolsados. Solicitudes para reembol so sos de \$1'495,346.81 han sido presentadas a USAID, de las cuales USAID ha pagado \$1'264,521.95 y ha rechazado \$194,797.92. Esta cifra agrega a la sum a de \$227,136.90 que corresponde a las aprobadas no reembolsadas por USAID, aumentando la cantidad disponible para comprometerse en proyectos nuevos a \$1'820,513.31

"Para el compromiso de estos fondos (\$1'820,513.31) COFINA presentará una lista de 12 proyectos actuales al nivel de anteproyectos o evaluaciones - que representan un compromiso de \$1'670,000 los cuales serán comprometi dos y desembolsados durante 1983".

Enmienda a la adherencia No.4, la agenda y las actas de la junta de enero 25, 1983, está una tabla con el título "Estatus de los Reembolsos a AID/URBE" preparada por el Gerente de operaciones de COFINA fechada en Noviembre 2, 1982. Es la fuente de algunas de las cifras provistas en la en la cita de declaración de Casildo González. Los datos que reportan sobre los 14 créditos con aprobación de financiamiento hasta por la cantidad de \$2'201,421 y desembolsos por \$2'115,075.

Pero las observaciones pertenecientes a (1) las solicitudes para reembolsos de \$1'495,346; (2) la letra de USAID por \$1'264,521; y (3) 12 proyectos nuevos representando un compromiso de \$1'670,000 son de la adherencia No.7; Un informe anual fechado en Enero 21, 1983. También la conclusión de que \$1'820,513 están disponibles para proyectos nuevos.

El balance de esta junta trató sobre los usos de la asistencia técnica - propuesta para lo que queda del proyecto, incluyendo estudios de los cuales MIDI listó en la agenda (item II). La promoción del programa de crédito para atraer solicitantes nuevos para los fondos de crédito también se discutió.

Adherencia No.5, una carta de John Champagne a Augusto Cedeño, Director de Planificación Regional y Coordinación, dice que ningún proyecto nuevo de agroindustria ha sido sometido para aprobación final desde Octubre, 1981. Según los CIPS citados arriba, éste debe ser en Octubre de 1980. Los asesores no tuvieron ningún registro de algún proyecto aprobado por COFINA más reciente que el de Marzo de 1981. No mencionó en las CIPS si recibió -- "aprobación final de USAID".

Adherencia No.6 es una copia de un anuncio de COFINA del programa de crédito de la agroindustria en la Estrella del Panama en Diciembre, 1982, - está incluido en el Apéndice D. Contiene una lista limitada de inversionistas prospectos de la región de Chiriquí y Azuero.

4-) Informe del Estatus de Junio 21, 1983.

Este informe de estatus final de auditoría fue archivado en esa fecha, -- junto con nueve adherencias. Sin embargo, los asesores se fueron de Pana

má, despues de haber terminado su trabajo, el 25 de abril, 1983. Nuestra documentación de los eventos subsecuentes a esta fecha no está completa. Nos hace falta ese informe.

Este proyecto de auditoría fue una experiencia dura para las personas de USAID y causó bastante oposición de MIPPE y otras agencias del gobierno como reportó Carlos-Morales en su carta (ver p. 10 arriba por referencia). Sin embargo, sirció para - estimular a los miembros del personal de ambos, USAID y GOP a desarrollar informes - escritos de la ejecución del proyecto URBE para lo cual no estuvieron disponibles anteriormente ni de otras fuentes.

D.- Reprogramando otros Documentos

La historia del ejercicio de la reprogramación se encuentra en los memorandums - preparados por los asesores, con el título "Informe Interino y Plan de trabajo para la evaluación de URBE", Hackenberg a Fearon, febrero 3, 1983, pp 4-5 .

Este memorandum dice que la fecha de expiración es Mayo 31, 1983 y la falta de gasto más del 40% de los \$10 millones de los fondos del crédito y 20% de los \$5.4 millones de apoyo de las viviendas de HIG.

La responsabilidad primordial de los oficiales de USAID implicados en el programa URBE durante la primera parte de 1983, entonces, fue para realizar una reprogramación satisfactoria del balance de los fondos que justificara una extensión de la fecha de la expiración. Esta justificación estuvo en una serie de documentos referidos abajo, muchos de los cuales son trabajos preliminares :

- 1-) Respuesta preliminar del plan revisado de URBE por MIPPE, Marzo 16, 1983.

Esta es una respuesta preliminar a la propuesta de la reprogramación sometida por MIPPE en Marzo 9, 1983 con la base para la autorización de una extensión del PACD.

P-p anota que ningún crédito nuevo ha sido aprobado en los últimos 18 meses, y que la sumisión de pedidos de reembolsos sigue retrasada. y el programa de -- créditos nuevos propuestos por COFINA, ninguno de los proyectos propuestos para febrero y marzo han sido hasta ahora, aprobados aunque 4 fueron programados.

"Además nos informaron en COFINA que no más de 4 de los 12 proyectos listados en el plan tienen la posibilidad de ser aprobados durante los próximos 12 meses. El valor total estimado de estos 4 proyectos es de \$450,000 con casi \$1.2 millones en créditos disponibles bajo el préstamo y el adicional de \$307,000 disponibiles

ble (desembolsos no reclamados) para créditos nuevos, USAID estima que aún con un año de existencia COFINA no será capaz de utilizar los \$1.1 millones más los fondos designados para URBE.

"Si la estimación de USAID es correcta, recomendamos fuertemente que los fondos o son reprogramados para otros usos o desobligados en Mayo 31,1983, actual de PACD."

listos asesores coinciden totalmente con esta recomendación al final de su investigación de la conducta del programa de crédito agroindustrial de COFINA.

2-) El comentario preliminar sobre la propuesta de reprogramación de MIPPE, Marzo 25, 1983.

Este trabajo preliminar fue preparado para la discusión con el Vice-ministro --- Alexander para informarle de la insatisfacción de USAID con la propuesta de MIPPE de marzo de 1983.

Incluyó una versión en español de los comentarios sobre COFINA, presentado en el No. 1 de arriba.

3-) Memorandum preliminar de entendimiento entre USAID y MIPPE, abril 19,1983.

Sobre COFINA, el preliminar pide la seguridad de que ningún reembolso adicional sometido para subpréstamos urgentes. Para subprestamos nuevos, COFINA someterá pedidos de reembolsos cada mes.

COFINA también tiene que someter un programa indicando el tiempo de lo cual será requerido para la aprobación de subprestamos en el futuro.

4-) GIP No.49, fechado Mayo 31,1983, acompañado de un memorandum de entendimiento.

La GIP extiende el PACD para las terminales de transporte a Diciembre 31,1984 y los otros componentes a Junio 30 de 1984.

El memorandum de entendimiento contiene el mismo lenguaje del preliminar de -- Abril 19,1983. (ver No.3 arriba)

El programa de tiempo está incluido en este memorandum en el cual se requiere - que todos los resuqisitos pendientes se cumplan al 30 de mayo.

5-) Memorandum de acción para el director del ministerio, Mayo 30, 1983.

Este documento está incluido como apendice E en este reporte. Repite o edita las secciones largas del memorandum de los asesores de febrero 3, 1983 referido al principio de esta sección.

Contiene el parrafo siguiente crucial (p. 5):

"Como se indicó en el proyecto evaluatorio del Proyecto URBE, recién terminado por el equipo de Clark University, el proyecto de la extensión del proyecto basado en el plan de implementación revisado se presentan dos opciones para USAID/Panamá.

La primera era adherir al proyecto original el proyecto propuesto y tratar de reprogramar los componentes del URBE los cuales estuvieran retrasados: Asistencia técnica, terminales de transportes y parques industriales. La segunda era recobrar los fondos de los componentes retrasados y reasignarlos a las actividades las cuales están progresando."

"Ambos, personal de USAID/Panamá y los Administradores de MIPPE están comprometidos a tratar de terminar los objetivos del proyecto original".

En otras palabras, no se haría una reprogramación sustancial. Los componentes originales fueron simplemente reafirmados como objetivos dentro de un marco de tiempo revisado. Este marco de tiempo es la sustancia del memorandum de entendimiento.

Una extensión de la fecha de terminación para el proyecto era el consejo de los Asesores. Adherencia a la serie original de los componentes no era. Ni las terminales de transporte, ni los parques industriales iban a ser terminados dentro del marco del nuevo tiempo, y no hay razón para creer que así vaya a ser. El programa de viviendas no tendrá el mismo papel en el diseño inicial de desarrollo de un área integrada desde los fondos entendidos para la construcción de casas, al servir las necesidades de las familias de ingreso medio, han sido reasignados a mejoramiento habitacional para los pobres.

Tenemos la confianza en la capacidad de COFINA de procesar más solicitudes de crédito sobre la base de la ejecución que estará presentada en los capítulos siguientes. Además por el marco de tiempo atrasado y distorsionado por lo cual las operaciones del proyecto se perciben, no hay prospecto de que el preliminar que guiaba el proyecto URBE--- que la infraestructura y los programas de crédito serán elemen

tos mutuamente reforzables en una manera interdependiente que logrará la retención de la población y la generación de empleos -- podría ser realizado.

E-) Informe miscelaneo

Los asuntos siguientes en el archivo del proyecto URBE de USAID, probaron ser valorables en completar la perspectiva de los asesores.

- 1-) Marco propuesto para evaluar el proyecto URBE, mayo 22, 1979. Un ensayo - metodológico sobre la evaluación por J.Wunsch.
- 2-) Evaluación del Proyecto, Crecimiento Rural y Centros de Servicios, Préstamo 525-T-046 Junio 30, 1980.

Esta evaluación fue terminada al final de los primero 18 meses (a Junio-30-1980). El documento sin firmar de una fuente no indentificada, contiene 4 páginas de texto junto con tablas y gráficas.

Al respecto de COFINA, el reporte anota que solo seis subprestamos habían sido aprobados con un valor de mas de \$1.0 millones y esperaban que generarían 430 trabajos nuevos.

Es verdad que seis proyectos, actualmente en operación, fueron aprobados antes de Junio 30,1980. ¡ Pero el número de trabajos generados por éstos era 61 no 430!

- 3-) Comentario sobre los anteproyectos por el personal de USAID, Enero-Mayo,1980.

El personal de USAID preparó revisiones de los anteproyectos para 4 préstamos bajo la consideración de COFINA, 3 de los cuales fueron después implementados. Esta practica fue descontinuada.

Los comentarios son muy valiosos y testifican a la competencia técnica de los miembros del personal de USAID que los prepararon.

- 4-) Pedidos de Reembolsos del Proyecto URBE, Enero 13 a 19 de 1982.

La discusión de la falta de COFINA a preparar pedidos de reembolso y revisar las peticiones recibidas a la fecha. Identifican 7 préstamos en aquel entonces vigentes e identificados por su nombre.

El núcleo de la documentación disponible sobre el Proyecto URBE de USAID se encuentra en el Reporte de la Auditoría del Inspector General Regional, y la respuesta a éso por USAID/Panamá.

Las adherencias son especialmente útiles porque tienen anotaciones en el texto y las razones para prepararlas están explicadas. Los datos de los informes trimestrales son pero que inútiles porque tienen a dar impresiones erróneas del estado del proyecto.

La información en las CIPS probó ser incorrecta sobre algunos puntos importantes.

Los documentos de reprogramación eran de una alta calidad.

2.- MIPPE

A- Planes anuales e Informes de Programas

Los procedimientos de implementación escritos en la CIP No.1 pide la preparación de un presupuesto anual y un plan de trabajo al comienzo de cada año del proyecto. - Informes anuales evaluando el grado de terminación realizado al final de cada año -- también requeridos. Los asuntos listados abajo, por razones no explicadas han sido omitidas de las listas recientes de la documentación del proyecto preparado por MIPPE (ver anexo No.1) Plan Revisado de la Asistencia técnica Septiembre 22, 1982. Este documento aparece como Adherencia No.2, Informe del Estatus, Febrero 22, 1983.

1-) Proyecto URBE/ABD: Objetivos, Funciones, y Componentes, Mayo, 1979.

Este documento diseña el marco conceptual del proyecto y sus objetivos preliminares: la integración de los sistemas urbanos. Da un resumen de la estructura administrativa y sus componentes.

El esquema de los componentes es instructivo :

a- Infraestructura

- i- Terminales de transportes
- ii- Parques industriales
- iii- Sistemas de Sanidad
- iv- Viviendas
- v- Facilidades culturales y deportivas

b- Empresas productivas

- i- Préstamos para pequeñas empresas
- ii- Préstamos para la agroindustria.

c- Desarrollo Industrial

d- Planes integrados para el Desarrollo Urbano

e- Capacitación de trabajadores y pequeños empresarios

Según estos documentos (p. 7) es la responsabilidad de COFINA el administrar los subpréstamos provistos a los municipios para la construcción de las terminales y para la capacitación de los administradores de terminales en su operación, y mantenimiento. Esto no ocurrió. --- COFINA también fue asignada con la responsabilidad fiscal para los fondos del CIP para el uso de la construcción de parques industriales.

La división de la responsabilidad entre COFINA y MIDA está claramente escrita con referencia a los préstamos agroindustriales (PP 1 -17). COFINA debe de : (1) administrar el préstamo; (2) hacer los anteproyectos; (3) evaluar las solicitudes; (4) aprobar el crédito; (5) Administrar el convenio de crédito. MIDA debe de : (1) identificar los proyectos para ser desarrollados; (2) proveer de asistencia técnica en la preparación de las solicitudes de los anteproyectos; (3) proveer -- asistencia técnica a las solicitules en la ejecución de los proyectos financiados.

Este documento ilumina la cuestión que molestaba a los asesores y posiblemente todavía moleste a los administradores de USMD y MIPPE. -- La visión actual en USMD al respecto de la pequeña empresa (MICI) y agroindustria (COFINA) de los programas de créditos es que los fondos de apoyo a los acreedores. Dentro de MIPPE, predomina el concepto de que la asistencia técnica apoyada por el crédito es para la creación del instituto y debe ir a las agencias administrativas en vez de a los acreedores.

En la sección III "Desarrollo Institucional" dice que, "El Proyecto -- financiará un programa de asistencia técnica para el personal que trabaja para la institución pública que participa en el proyecto, -- con la intención de mejorar la capacidad institucional nacional para (1) planeación y asistencia en el desarrollo de centros de crecimiento y servicio... y (2) continuar el desarrollo de otros centros parecidos en el futuro... El Ministro de Planificación ejecutará todos los contratos para la asistencia técnica y la capacitación. " Este es el ítem (c) en el esquema de arriba.

Lo que consideran como asistencia técnica los de USMD y los asesores a los acreedores está provista en este documento como, "Capacitación de trabajadores y pequeños empresarios". Lo concibieron como instrucción y deben de proveer cursos para esta propuesta (p. 20).

La diferencia entre la asistencia técnica para el desarrollo institucional y la capacitación para ser provista a acreedores está declarado en el presupuesto. Un total de \$500,000 está entendido para la ca-

-26-

pacitación de trabajadores y empresarios mientras que \$1'300,000 está en tendido para la asistencia técnica del desarrollo institucional (Anexo 1). Este documento esta incluido como "Apéndice F a este reporte.

2-) Informe del Progreso a Junio 30, 1980.

Esta es una redacción de las operaciones del proyecto al final del primer año, sobre las agroindustrias, describe los esfuerzos para coordinar las actividades de COFINA y MIDA. Anota que mientras el fondo revolvente de \$ 500,000 fue establecido con el apoyo de USAID, el primer reembolso por pedido preparado por COFINA fue negado prácticamente en un 100%, porque no cumplió con las especificaciones del convenio del préstamo.

Durante 1979, COFINA y MIDA, juntas aprobaron subproyectos abarcando --- 10.9% de los fondos disponibles. El progreso lento de este componente se nota y está atribuido a "problemas de administración y métodos internos de trabajo al formular y evaluar los proyectos". El reporte anota que -- COFINA tiene que establecer archivos separados para cada cuenta de crédito con documentación en la cual se apoyarán los pedidos de reembolso. -- También obse-va que la falta de MIDA a proveer dirección para la solici-tación del proyecto.

El reporte concluye que por el año actual, la terminación de dos presta-mos de \$500,000 cada uno satisface el objetivo de la aceleración del de-sembolso de los fondos. La falta de una política definiendo los objetivos económicos y políticas del programa para generar solicitudes de crédito - de los pequeños empresarios.

3-) Informe del Progreso a Junio 30, 1981.

El tono de este informe es más positivo al respecto de las agroindustrias. Procedimientos para una revisión junta del proyecto por COFINA-MIDA ya se establecieron y un plan nacional de agroindustrias esta en proceso.

El informe afirma que 18 préstamos agroindustriales por la cantidad de : \$2.7 millones fue aprobado. Un programa de investigación para el desarro- llo de proyectos productivos ha sido iniciado y contractado para la asis-

tencia técnica para la creación de un sistema para el seguimiento y apoyo de los acreedores se está negociando. Otros seis préstamos con un valor de \$855,155 se realizaran en mayo de 1983.

4-) Informe del progreso a Junio 30, 1982.

Este informe es mucho menos comprensivo y desvía de su formato original presentado en el documento No.1 al comienzo de esta sección.

La declaración afirma que \$2.2 millones han sido comprometidos a proyectos pero no reportan números. Un programa de investigación de la agroindustria está continuando y "actualmente se desarrollan investigaciones al respecto de la soya y marañon".

"Los consultores David Ruiz y Augusto Ríos continúan su trabajo al implementar un sistema de postcrédito seguimiento de los créditos financiados por COFINA".

COFINA empezó una campaña intensiva promocional entendida a arreglar un compromiso de \$1,400,000 en los meses próximos. Anuncios fueron puestos en La Estrella de Panama y se han hecho reuniones a nivel local.

Es importante anotar que a pesar de muchas preferencias al trabajar sobre los documentos de políticas y estudios de las industrias agrícolas individuales para determinar sus posibilidades para el apoyo de COFINA, ninguna copia de esos documentos han sido encontrados por los asesores.

B-) Reprogramación de documentos

Los oficios de la USAID mantenían una estrategia para todo el período del proyecto URBE, de no designar los fondos antes de que fueran usados por las agencias apropiadas del GGP. Desde que los fondos para varios componentes - terminales de transporte, asistencia técnica y agroindustrias - no lo habían gastado a la velocidad requerida, un exceso sustancial se había acumulado. Los administradores de USAID demandaron que MIPPE produjera planes revisados y presupuestos indicando como (1) disponibilidad de los fondos y, (2) utilización del resto de los fondos no designados antes del PACD de Mayo 31, 1983.

Tres planes revisados fueron preparados y publicados por MIPPE después de Septiembre de 1982, como sigue :

1-) Plan de Asistencia Técnica de Septiembre 22, 1982.

Esto ya había sido preparado como apendice (c) a este reporte. Ver la descripción, último párrafo p. 27.

La última página de este documento presenta un resumen del presupuesto mostrando que, según las cifras de MIPPE \$6'058,800 del original - de \$10,000,000 en el crédito de USAID se queda sin compromiso. USAID contestó que este documento no fue adecuado porque no indicó como un programa de gastos apropiados liquidaría esta cantidad.

2-) Plan del Proyecto Revisado, Marzo 9, 1985.

Este plan contiene 5 páginas de datos que pertenecen al estado de los préstamos agroindustriales. El número de préstamos propuestos a procesar durante el año próximo (12) y la suma propuesta para los nuevos compromisos (\$1'670,000) son iguales que los del apéndice D, adherencia No.7. Son del estado de cuentas de COFINA, preparado por la reunión de Enero 25, 1985.

Ver la respuesta preliminar de USAID de Marzo, 16, 1985--- arriba. --- USAID anota que los miembros del personal de COFINA ahora admiten que no más de 4 de los 12 proyectos listados estarán operando durante los próximos 12 meses.

También hay una sección perteneciente a la asistencia técnica y capacitación. Extensiones breves de las consultas de David Ruiz y Augusto Ríos están propuestas, junto con los estudios nuevos financiados como sigue :

- a-) Mercado y comercialización de frutas.
- b-) Sistema agroindustrial para la producción de carne.
- c-) Sistema agroindustrial para productos lácteos.
- d-) Promoción agroindustrial
- e-) Investigaciones agroindustriales (IDIAP)
- f-) Seminarios de taller de capacitación sobre un plan agroindustrial del cual un trabajo preliminar del Plan Nacional de Desarrollo -- Agroindustrial se hizo.
- g-) Seminario de capacitación del manejo de la abeja africana.

El texto de estas recomendaciones y los informes del estado de los créditos están incluidos en el apéndice G.

3-) La Segunda Revisión del Plan de Proyectos, Mayo 18, 1985.

Con referencia a COFINA, este documento incluye lo siguiente :

a-) Una lista nueva propuesta de 15 proyectos en varias etapas de revisión, un gasto estimado por ellos sería de \$1'975,000. Un número de ellos son similares a los proyectos sometidos en la lista que aparece como Apéndice D, Adherencia No.7

b-) Programa de desembolso propuesto para estos préstamos. Anota que 12 de los 15 que iban a ser desembolsados a menos en parte a la fecha de este escrito (Octubre 28, 1985)

c-) Programa de desembolsos pedidos de USAID

d-) Programa de aprobación revisada describiendo los pasos en la evaluación de las solicitudes y asegurando que la revisión estará lista en -- 66 días (!).

Este documento aparece como apéndice II en este reporte.

Una revisión cronológica de esta serie de documentos revela un papel progresivamente disminuido por MIPPE como administrador del proyecto. En los informes anuales anteriores expresaron una crítica e hicieron un esfuerzo para corregir las deficiencias en la ejecución de los componentes individuales. Más tarde llega la aclaración de que el papel de MIPPE ha llegado a ser esencialmente crítico, apuntes adjuntos sobre la ejecución actual de las agencias participando y tabulandolas para presentarlos a USAID.

Declaraciones anteriores de MIPPE están incorporadas en una revista anual -- comprensivas que vuelven a decir y ponen énfasis sobre el papel de los objetivos regionales de desarrollo basados en la ejecución mejorada de centros de crecimiento y servicio. Este tema no se encuentra en los documentos de después, como el Informe Anual de Junio 30, 1982.

Para este tiempo, aparece que los planificadores perdieron la fé en el gran diseño y se enfocan sobre la ejecución de los ministerios individuales en vez de en la relación entre los componentes. En este respecto, están duplicando la ejecución paralela de USAID/Panamá.

5- COFINA

COFINA fue un asunto difícil para la investigación. Los oficiales fueron cooperativos y contestaron positivamente a nuestras preguntas. Pero no pudieron -- facilitarnos la historia o el contexto de sus respuestas, ni documentos, ni respuestas pudieron claramente relacionarse unas con otras, y no hubo ningún archivo maestro que contuviera una serie de fuentes cronológicas ni por tópico sobre el -- programa entero de los préstamos agroindustriales, ni uno de subpréstamos individuales dentro de éstos.

La estructura del archivo para los subpréstamos individuales en COFINA es complejo y difícil de penetrar. Los datos sobre un préstamo particular están divididos en series separadas de archivos contruidos alrededor de los temas siguientes: (1) un archivo legal incluye contratos y aprobaciones (2) un archivo de créditos -- incluyendo los datos sobre las cobranzas, (3) un archivo separado para los estudios del proyecto, (4) y un archivo separado para evaluaciones y seguimientos. -- Informes Ejecutivos semanales se preparaban para cada proyecto.

Tratamos de tabular la información de todos los cuatro archivos para los proyectos, pero no pudimos seguir adelante porque la cantidad de tiempo que tomaban era demasiado. La calidad de los datos parecía ser buena y completa. Fuentes de registros de utilización dentro de COFINA incluían lo siguiente :

A- Informes Anuales

1- Informe Anual 1981.

Estos informes están más interesados en la identificación de las contribuciones de COFINA dentro de la economía nacional que con una redacción de algún subproyecto en particular.

2- Informe Anual 1982.

Como el informe del año pasado, esto nos dió los datos específicos de los proyectos. Sin embargo, junto a estos informes el lector -- llega a convencerse de que el programa agroindustrial es una parte menor del nivel total de las actividades institucionales.

B- Otros Documentos

1- Guión General, Noviembre 1982.

Este documento, preparado por los consultores Ríos y Ruiz, es -- evidentemente el guión más conocido para la formulación de programas para el desarrollo agroindustrial.

Trata de "establecer términos generales de referencia", y contiene

ne las secciones siguientes dentro de sus 9 páginas :

a-) Antecedentes :

- i. Carácter y Justificación del programa
- ii- Aspectos metodológicos para la formulación del programa

b-) Elementos para la Formulación del Diagnostico y Pronóstico

- i. Diagnóstico de un sistema agrícola
- ii. Análisis y descripción de los productos agrícolas
- iii. Proceso productivo de la agroindustria, estructura y organización
- iv. Producto primario
- v. Comercialización del producto terminado.

c-) Elementos para la Formulación de un Cuadro Objetivo.

d-) Elementos para la Formulación de una Instrumentación del programa

No hubo referencia específica a una industria de ningún tipo en esos documentos. Como los informes de los consultores preparados por Aquiles Moreno para MIPPE sobre temas parecidos, este parece ser un esquema para un estudio que debe ser conducido por otra persona. No es ni un estudio ni un manual para la preparación de lo propuesto al respecto de la organización de la agroindustria. No está claro si alguien pudiera encontrar utilidad a este documento.

2- Listas de Aprobación

En varias ocasiones los asesores adquirieron listas de proyectos agroindustriales aprobadas, fechadas de Septiembre y Noviembre de 1982 y Febrero de 1983. Las Listas son de COFINA.

a-) Septiembre, 1982.

Esta Lista contiene 15 préstamos de los cuales \$2'525,538 de los fondos de BRBL fueron colocados. La Lista es aparentemente la base de la declaración en el plan del proyecto de MIPPE de Septiembre 22, 1982 (apéndice C en este reporte) que hubo 19 proyectos con valor de \$2.5 millones.

b-) Noviembre, 1982.

Esta Lista contiene sólo 15 proyectos con un valor de \$2'201,421. Concluye con las actas de la reunión de COFINA, MIDA, MIPPE, ---

USAID de Enero, 25 de 1983 (Apéndice D, Adherencia No.4 a este reporte).

c-) Febrero de 1983.

Esta lista contiene solo 12 proyectos y no aparece por ningún lugar según supimos. Reporta sólo \$1'876,064 del valor de estos proyectos los cuales deberan ser cargados a USAID. Pero -- falta un subpréstamo a Industrias Panameñas Apícolas (que ya - esta cerrado).

Las tres listas están incluidas como el apéndice I en este reporte. La lista de febrero parece ser la única correcta.

3-) Informes Ejecutivos.-

Estos son reportes mensuales preparados sobre cada proyecto por - COFINA para su uso interno. Tenemos una serie de 10 copias para - Enero, 1983. Fueron preparadas por los siguientes :

- a- Apiarios Industriales (APISPA)
- b- Ernesto Berard
- c- Industrias Apícolas Panameñas
- d- Apiarios Guerra
- e- Frutas Panameñas
- f- Miel San Sebastián
- g- Fertilizantes Coagro
- h- Punta Bucaro
- i- Punta Rincon
- j- Sarigua

Como fuente de registros, COFINA fue un rompecabezas. Los archivos de los proyectos individuales parecer haber sido correctamente mantenidos. No hubo respuesta clara disponible a la pregunta de lo cual es obvio de las anotaciones anteriores : ¿por qué disminuyó el número de proyectos que reportaron aprobados en los documentos anteriores a las series finales? Mientras que los archivos parecen ser muy comprensivos, los informes que fueron basados en ellos fueron muy fragmentados. Nuestra solución a este problema está en la sección siguiente.

Aunque las consultas se les proporcionaron a Ríos y Ruiz, ninguna copia ni informe ni memorandum de ellos encontramos en COFINA. Según Ríos en una entrevista - en los Santos sus reportes estuvieron archivados con MIDA en el Comité Técnico. Los asesores visitaron al Ing. Guillen, jefe del Comité Técnico, pero no pudieron reco- brar nada. Ningún informe estuvo disponible sobre las reuniones del Comite tampoco.

-272-

Fuentes de entrevista

Oficiales responsables de la conducción del programa de préstamos agroindustriales de COFINA fueron entrevistados en Panamá y también en el campo. Las personas siguientes fueron especialmente útiles para nosotros como fuente ;

I- USAID

Las personas responsables para el componente de COFINA del proyecto URBE, quienes tuvieron conocimiento personal de sus operaciones fueron entrevistadas varias veces. Estas entrevistas incluyen a las siguientes personas:

Jocely Fearon

John Champagne

Harlan Davis

Bernai Velarde

Frank Pope

Celso Carbonelli

Franck Muller

Frank Almaguer

La opinión fue ampliamente compartida entre el personal de USAID de que COFINA era extremadamente independiente en su conducta y en sus actividades apoyadas por AID y no respondieron a las preguntas para proporcionar información ni cumplimiento con las regulaciones.

Se afirmó varias veces que el Gerente General de COFINA había rehusado las peticiones de encontrarse con el personal de alto nivel de USAID para tratar de resolver las diferencias. La explicación a eso fue dada en términos de la afluencia relativa de COFINA resultado del apoyo generoso de otras fuentes.

2.- MIPPE

Dentro de MIPPE el oficial designado responsable para la relación con COFINA era el Ing. Jorge Prado. Fue una fuente generosa de información, prestando mucho tiempo y compartiendo una cantidad sustancial de viajes con nosotros. Quizá por otras responsabilidades, fue que estuvo menos informado sobre las operaciones de crédito de --- COFINA, de lo que hubiésemos esperado. Él supo un poco más de lo que se incluye en los apuntes y listas, que recolectó para transmitirlos a USAID. Esto en su momento, llegaría a ser la sustancia de los informes trimestrales discutidos anteriormente.

Prado fué completamente endoctrinado con la filosofía del desarrollo urbano y regional. Sin embargo, nunca se cansó de contarnos las interacciones del diseño del -- proyecto URBE, y las relaciones entre los componentes. Como fue el caso en general, sin embargo, el personal de MIPPE no pudo convertir este conocimiento del modelo ge-

-44-

neralmente conceptual a una crítica de la ejecución de los componentes individuales.

3- COFINA

En COFINA, nuestros contactos fueron primeramente con la Sra. María del Carmen de Cedeno, Gerente Asistente del Proyecto. Su superior, Casildo González, también se reunió con los asesores en varias ocasiones. Ambos, Cedeno y Gonzalez fueron abiertos y accesibles. Sin embargo, ninguno de los dos estuvo bien informado sobre la ejecución del componente agroindustrial. Esto fue atribuido en ambos casos al poco tiempo que tenían en estas posiciones.

En el campo, los asesores visitaron las oficinas de David y Los Santos. Alvaro Tello, encargado de la oficina de Chitre-Los Santos. En David, entrevistamos a la Sra. Estribi, el Director Asistente; Ignacio Quinteros, un técnico. En Los Santos -- al Ing. Augusto Rios y David Souza, ambos consultores, también fueron entrevistados. En Panamá visitamos la oficina de MIDA del Desarrollo Agrícola y entrevistamos al -- Ing. Víctor Guillen, jefe del comité técnico responsable, para la aprobación de los anteproyectos.

Llego a ser claro que nuestras investigaciones apuntaron hacia un número de preguntas de políticas las cuales solo podían ser contestadas al nivel de la gerencia -- más alta de COFINA. Para esta propuesta buscamos entrevistar al Dr. Marco Fernández gerente General. No tuvimos éxito.

Fuentes Originales de Datos

Al final de nuestra revisión de documentos y entrevistas con el personal experto, -- quien había trabajado con el programa, nos quedamos sin saber nada al respecto sobre la realización y la eficacia del programa agroindustrial. La pregunta básica fue ¿cuántos prestamos están vigentes actualmente? -- se quedó sin respuesta. Preguntas del seguimiento que fueron de interés para nosotros respecto al número de empleos -- generados con los fondos del préstamo y la inversión por trabajo generado, no se pudieron contestar ni de los archivos de COFINA ni de los informes de USAID.

En la opinión de los asesores, sin embargo, nuestra responsabilidad incluyó mucho más que eso. Nos sentimos obligados por las fronteras de nuestro trabajo a proporcionar una opinión sobre la salud general de las industrias apoyadas por préstamos. Su productividad, y ejecución. Esto fue especialmente cierto desde el punto de vista de reconsiderar la colocación del presupuesto que hizo COFINA pues era un factor importante en el ejercicio de la reprogramación del proyecto.

Tomamos dos medidas para remediar nuestra falta de conocimiento suficiente después de una revisión profunda de las fuentes de información actuales. Primero, pedí

mos a la Sra. María de Cedeño que llenara una hoja de información sobre cada préstamo vigente. COFINA cumplió rápido con esta petición. Las 13 respuestas que resultaron serán utilizadas en el capítulo IV.

Segundo. Efectuamos muchos viajes para visitar a las 13 empresas que operaban con créditos. De los 13 acreedores, 4 ya no estaban operando por razones varias, las cuales discutimos en el curso del trabajo. Del resto de los 9, 4 eran productores de miel, escogimos uno de estos como ejemplo del grupo y visitamos los 5 restantes. Nuestra "muestra" entonces consistió de seis de los nueve posibles beneficiarios, a las que visitamos. Los datos de los estudios de campo están también presentados en el capítulo IV, que se interesa en el estado actual de las empresas de COFINA.

Conclusiones

De muchas formas, la información desarrollada por los asesores de COFINA de las fuentes de información descritas en este capítulo no nos satisface. Es mucho menos adecuado que los datos documentarios desarrollados sobre el programa de vivienda de MIVI o el proyecto de préstamos para el pequeño negocio de MICI (Dirección General de la Pequeña Empresa). Entre los items de los cuales se hubiera esperado encontrar vemos a los siguientes :

- 1- Directorios para llenar la solicitud de los acreedores prospectos.
- 2- Estados financieros indicando el estado de las cobranzas, morosidad en reembolsos y asuntos financieros afines.
- 3- Una declaración de recursos de la asistencia técnica disponible a los acreedores.
- 4- Informes periódicos indicando de la ejecución de COFINA en generar nuevas solicitudes de crédito, la ejecución de las agroindustrias establecidas por los acreedores o ambos.
- 5- Análisis de COFINA comparando la ejecución de los créditos con los objetivos, los solicitantes de crédito con los préstamos aprobados objetivos de empleo con trabajos generados, inversión por trabajo en las empresas apoyadas con crédito.
- 6- Declaraciones de políticas para dirigir las solicitudes y oficios de crédito indicando el tipo de crédito del cual podría ser preparado por COFINA por su impacto sobre la economía agrícola de Panamá y la región oeste servidos por el proyecto URBE

Ninguno de estos estuvo disponible de parte de MIPPE, COFINA ni USAID. Lo más cercano a una descripción del programa preparado por COFINA, por ejemplo, fue el anuncio de periódico publicado en la Estrella del Panamá, (Ver apéndice D, Adherencia No. 6).

Sin embargo, ni MIPPE ni USAID parecer haber pedido que COFINA les proporcionara estos documentos, lo cual hubiera servido para desglosar el nivel de su ejecución -- de 1979 a 1982. Por ejemplo, no hubo registro de alguna persona o autoridad que se diera cuenta del hecho de que COFINA no aprobó ningún préstamo nuevo después de Marzo de 1981. Nuestras expresiones de preocupación oficial sobre la imposibilidad de obtener pedidos de reembolso válidos fueron transmitidas a COFINA a intervalos regulares, otros asuntos de igual importancia fueron dejados (ver No.1-6 arriba).

Además, aún los asuntos administrativos de los pedidos de reembolsos recibieron poco interés por parte de USAID hasta la investigación de la Oficina del Inspector General Regional fue concluída y el trabajo preliminar del informe de auditoría fue recibido (Noviembre 6, 1981). Así, mucha de la documentación útil que sustentó este capítulo fue asociada con el informe de auditoría. El resto fue desarrollado como parte de un ejercicio de reprogramación.

CAPITULO III

OPERACIONES DEL PROGRAMA

COFINA COMO FUENTE DE CREDITO AGRICOLA

Expectativas y Realidades.-

Con el inventariode fuentes de información del capítulo anterior, los asesores se concentraron en dos preguntas : ¿cómo había descargado COFINA sus reponsabilida des administrativas del programa de crédito? y ¿cómo ejecutaron las empresas que recibieron prestamos de COFINA sus operaciones?. El presente capítulo buscará con- testar la respuesta de la primera pregunta; la seguna, será el tema del capítulo - siguiente. En ambos capítulos seguiremos la misma estrategia de presentación : -- Comparar la ejecución de los objetivos y procesos del esquema de trabajo del pro- yecto. Las expectativas incluidas en el diseño del proyecto estáran comparadas- con las realidades que se presentan después de cuatro años de experiencia con el - proyecto URBE.

El presente capítulo examinará la ejecución de COFINA dentro del marco de las tres responsabilidades secuenciales asignadas a COFINA por el diseño del proyecto:

1- Desarrollo de la política agroindustrial, incluyendo las prioridades de buscar empresarios dentro del área designada por el Proyecto URBE.

2- Establecimiento de los procedimientos de solicitud y revisión y la - promoción del programa en una manera que atraiga solicitudes para crédi- tos de empresas las cuales están dentro dela guía de políticas estableci- das en el No. 1 arriba.

3- Provisión de supervisión, asistencia técnica y seguimiento para las empresas apoyadas con créditos aprobados por los procedimientos estable- cidos en el No.2 arriba.

Estas responsabilidades implican una relación de trabajo interdependiente entre COFINA una agencia de crédito y MIDA, de la cual se esperaba produciría una políti- ca y preparara un estudio sobre industrias específicas. Cada uno de los asuntos -- mencionados anteriormente requieren la cooperación inter-agencia para tener éxito.- La ejecución de las tres está considerada en las secciones separadas que se mencio- nan en seguida .

Asuntos de Políticas y su estudio

Aparentemente COFINA empezó una relacion contractual con el Proyecto URBE con una lista de atraso del proyecto bajo estudio con un valor de \$6.3 millones (vea la

-48-

pag 4). Los planificadores del proyecto notaron que "la demanda total de créditos identificados excedía con un margen de \$3.4 millones en recursos de subpres^uamos disponibles al proyecto".

Como consecuencia, el programa de créditos agroindustriales fue limitado por una serie de obstáculos no solamente dirigidos a la generación de empleos agrícolas, en el área designada de URBE, sino también paralizando a la economía agrícola de Panamá. Esto se iba a realizar para crear una estrategia agroindustrial para Panamá ajustando en un marco definido a las empresas apoyadas por URBE. Para esta propuesta, (1) una política nacional debía ser desarrollada por MIDA identificando los recursos adecuados y agroindustrias y, (2) Los anteproyectos sobre industrias particulares debían ser ejecutados por MIDA junto con COFINA por la Dirección de Agroindustrias de MIDA.

De la declaración en el trabajo del proyecto (preparado en 1978) es evidente que el papel de desarrollo de la política de MIDA era una responsabilidad contínua, y no una tarea ad hoc deficiente como apoyo para el Proyecto URBE. Los diseñadores del proyecto afirmaron lo siguiente (centros de Crecimiento Rural y Ser^vvicios AID/BAS-002, p. 64).

"... La dirección de agroindustrias, una parte del MICI desde 1953 fue removida al Ministerio de Agricultura en 1973. Desde entonces, ha manejado dos líneas principales de acción. La primera, es la preparación de anteproyectos para empresas agroindustriales potenciales y donde es posible, buscar inversionistas y recursos financieros. Durante 1977 la Dirección se encargó de 4 estudios mayores. Anteproyecto para un matadero en Santiago que sería apoyado por FODEM con un costo de \$1.5 millones; Anteproyecto por \$1.3 millones para un complejo industrial de cuero en Sona; Anteproyecto para una facilidad del proceso de plátanos; y un análisis comprensivo del sector agroindustrial Panameño con recomendaciones para una política sectorial nacional que sería conducido por una sola institución... El gobierno usará como revisión del estudio recién hecho por MIDA como mecanismo para dirigir este asunto. La segunda actividad del Director, es establecer y manejar por el momento plantas de procesamiento... El director de Agroindustrias tiene un personal profesional de 11... 3 ingenieros químicos, 2 ingenieros químicos industriales, un ingeniero mecánico, 2 economistas y un técnico industrial, un administrador de plantas y un agronomo.

49

"La asistencia técnica adicional será proporcionada por la Dirección de Agroindustrias bajo el proyecto de campos especializados de procesos para complementar la asistencia técnica dada por la OEA. Tres meses están programados en los campos siguientes : procesamiento de carnes, extracción de petróleo, jugos de frutas y vegetales, industrialización de los derivados del azúcar, alimentos animales y productos lácteos, y tres meses de un desarrollo general de la agroindustria.

Esta cuestión había sido proporcionada para establecer las expectativas que existían en 1978 de que (1) un análisis comprensivo del sector agroindustrial panameño estuvo a disponibilidad de la guía de COFINA; (2) recursos abundantes de personal de MIDA estuvieron disponibles dentro de la Dirección Agroindustrial para la asistencia técnica y estudios de industrias específicas, nombradas en el trabajo del proyecto: procesamiento de carnes, extracción de petróleo, jugos de frutas y vegetales, derivados del azúcar, alimentos animales y productos lácteos.

1- El Plan Nacional para el Desarrollo Agroindustrial.

A pesar de las referencias hechas a esto en el trabajo del proyecto, y referencias frecuentes en otros documentos, los asesores no pudieron localizar una copia de la política sectorial nacional que alegaba que existía por 5 años. Es claro para nuestra discusión con USAID y el personal de COFINA y por las descripciones de los documentos referentes a MIPPE que los siguientes iban a ser preparados:

- A. Una declaración de la política nacional de la agroindustria.
- B. Prioridades específicas para el establecimiento de tipos particulares de agroindustrias.
- C. Una guía para los solicitantes específicos para explicar las prioridades y requisitos técnicos para el desarrollo agroindustrial particular.

Verificación del estado de la política nacional de la agroindustria probó ser más difícil de lo que anticipábamos. Como no lo hemos visto, no podemos estar seguros de que existe. Hay razón para creer que la Dirección de la Agroindustria de MIDA tiene el trabajo preliminar. "Aparentemente, no está finalizado todavía" (O no estuvo hasta el final de Enero de 1983).

El estado nebuloso de este documento nos lleva ciertamente a una conclusión, sin embargo. No es un documento terminado de trabajo, no ha sido transmitido a COFINA y no lo habían usado como guía para la selección de proyectos como se entiende según los diseñadores del proyecto URBE.

La fuente de estas declaraciones que sucedieron en la sesión de Enero 25, 1983, a la cual citó USAID para descubrir el estado actual del programa de préstamos agroin-

dustriales. La reunión incluyó representantes de COFINA (Casildo González), MIDA (Ing. Víctor Guillen) y MIPPE (Arq. Mizrachi). Fue la única reunión interagencia de este tipo (a nuestro conocer) en la historia del proyecto. Se reunieron para resolver asuntos del Informe de Auditoría (Recomendaciones 5-6 perteneciendo a COFINA) y también a coleccionar los datos para los esfuerzos de la reprogramación necesarios para la fecha de expiración inminente, 31 Mayo 1983, del proyecto.

Las actas de la reunión se quedaron con el Arq. Víctor Mizrachi de MIPPE --- (Apéndice D, adherencia No.4)

Los puntos que siguen fueron establecidos en la reunión.

1- David Ruiz y Augusto Ríos, consultores provistos a COFINA con fondos de URBE y colocados por MIDA, habían desarrollado una matriz que establece las prioridades para los proyectos agroindustriales como parte del plan Nacional para la Agroindustria. Esta matriz, según Casildo González, gerente de proyectos de COFINA, será usada por COFINA como guía en la selección de empresas para apoyarlas con créditos.

2- El Ing. Víctor Guillen, de la Dirección de la Agroindustria de MIDA, piensa asignar fondos del proyecto para financiar seminarios-talleres para discutir los documentos terminados con el título "Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial".

3- USAID preguntó si los métodos de trabajos que serían empleados en determinar las posibilidades de inversión por MIDA en el futuro, conformarían al diagnóstico (presumiblemente la matriz hecha por Ruiz y Ríos).

El Lic. Nuñez contestó por MIDA que el proceso para identificar los campos de investigación es responsivo a la matriz desarrollada y al plan para el Desarrollo Agroindustrial.

4- Con referencia a las agroindustrias específicas USAID preguntó cuando se establecerá una serie de prioridades para la producción de frutas.

Nuñez contestó que el propuesto seminario-taller proveerá el marco de referencia para el establecimiento de prioridades.

5- USAID preguntó cuando MIDA propondría abrir el seminario.

Nuñez contestó que se abra durante el año próximo, dependiendo de la

matriz y la terminación del documento de trabajo. Además requiere un plan o normas a desarrollar en la agroindustria que guiarán instituciones como COFINA.

- 6- USAID sugirió que MIDA debería proporcionar fechas, aunque tentativas para la presentación del programa de prioridades agroindustriales.

Casildo Gonzalez añadió que COFINA tiene un interés en el desarrollo de perfiles para los proyectos de los consultores si hay fondos disponibles, pero para esto se espera la terminación de la matriz cuando los tipos de prioridad agroindustrial hayan sido especificados.

La sustancia de esta reunión hubiera sido apropiada para fechas anteriores del desarrollo del programa de crédito. ¡Pero sucedió solo 4 meses antes de su expiración!. A esta fecha tardía, COFINA y MIDA están todavía haciendo referencias en la necesidad de seminarios para transmitir el guión de políticas y las prioridades al respecto de las agroindustrias por gente interesada y Ministerios cooperativos. ¡Y las fechas para estos eventos están planeadas para el futuro!

Los asesores se quedaron inseguros al respecto del carácter de estos documentos que ya existen dentro de la Dirección de Agroindustrias de MIDA. Podrían incluir el trabajo preliminar del plan nacional, una matriz desarrollada por los consultores y una serie de prioridades para las industrias específicas. Sin embargo, estos documentos no han tomado un papel fundamental en guiar la selección de proyectos de crédito durante el intervalo de 1978-1983 que fue la intención primaria.

En su plan revisado por el proyecto URBE, fechado en marzo 9, 1983, MIPPE incluyó un ítem del presupuesto por \$3,000 para un seminario-taller sobre el borrador del Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Este va a ser el modelo de desarrollo de planes que corresponden a los intereses de todos los sectores. A los asesores, esto les suena como un ejemplo clásico ¡demasiado poco hecho demasiado tarde! Una descripción del seminario-taller aparece en el apéndice G.

En el momento de la investigación de campo efectuada por los asesores (enero-abril 1983) no hubo declaraciones de la política agroindustrial o las prioridades disponibles para el uso de COFINA y el personal de MIDA y no pudieron dar una fecha fija para su entrega. En la reunión de enero 25, USAID también preguntó sobre la presencia de la guía para el uso de los solicitantes prospectos en preparar sus estudios del proyecto.

Casildo Gonzalez contestó que la guía fue entregada al solicitante por el contenido de su estudio, "dependiendo de la cantidad del proyecto" También iba a proveer de una orientación a las oficinas regionales de COFINA. El único documento que podría

servir para las descripciones que encontraron los asesores fue el "Guión General" hecho por Ruiz y Rios. (ver pp. 40-41 arriba). Anotó en la descripción de este documento en el capítulo anterior que dudaron mucho de que este guión podría ser útil para alguna persona.

2- Estudios de Agroindustrias Especificas

La seleccion de solicitantes de crédito apropiadas iba a ser facilitada para la preparacion de anteproyectos de industrias particulares de la cual fueron identificadas en el trabajo del proyecto: carnicerías, extracción de petróleo, jugos de frutas, y vegetales, derivados del azúcar, alimentos animales y productos lácteos.

La reunión interagencias de Enero 25, 1983, descrita antes, también recibió una declaración del Ing. Guillen de MIDA al respecto de estos estudios. El afirmó que \$50,000 habían sido presupuestados para estos estudios, de los cuales \$29,600 se habían gastado al 31 de diciembre de 1982. El gasto se le pago a IDIAP para hacer la investigación al respecto de la producción de leche de soya, la producción de marañón y se planeó un estudio de arboles frutales.

Guillén añadió que el resto del programa de asistencia técnica debió incluir consultores para ejecutar lo siguiente :

- A- Un estudio de comercialización y mercadeo de arboles frutales.
- B- Un estudio de los sistemas agroindustriales perteneciendo a las carnes.
- C- Un estudio de sistemas agroindustriales perteneciendo a los productos lácteos
- D- Un programa para la promoción agroindustrial
- E- Un estudio del impacto de la abeja africana sobre la producción de miel.

El plan del proyecto revisado por MIPPE en marzo 9, 1983, da más detalles sobre el trabajo terminado por IDIAP, afirmando que terminó las investigaciones siguientes: Arboles frutales, producción de miel, aceite vegetal, producción de queso.

El presupuesto acompañando a este reporte tiene datos adicionales útiles. MIPPE está de acuerdo con el Ing. Guillen de que \$29,600 fueron comprometidos a IDIAP para estos estudios, pero afirma que solo \$20,100 fue gastado antes de diciembre 31, 1982. El balance de \$9,500 se queda para el gasto de 1983; El resto de los \$20,400 no está presupuestado para alguna propuesta específica.

Al respecto de las actividades designadas de A-E arriba, el plan revisado de MIPPE que incluye la colocación del presupuesto para gastos para cada uno en 1983, como sigue :

A- Para el estudio de árboles frutales	\$ 17,300
B- Para el estudio de carnicerías	\$ 21,600
C- Para el estudio de productos lácteos	\$ 21,600
D- Para el programa promocional	\$ 5,400

E. Seminario de la abeja africana	\$ 10,000
F. Presupuesto asignado a IDIAP para 1983	\$ 29,900
T O T A L. -	\$105,800
	=====

En marzo de 1983, ya casi en la fecha de expiración del 31 de mayo de 1983, el componente de MIDA del programa de créditos agroindustriales se había gastado \$20,600 y tuvo un balance de \$105,800 no gastados. Esto apoya la conclusión de que MIDA no previó la investigación requerida para la guía de políticas para COFINA desde 1978.

En conclusión algunos de los estudios del esquema en el trabajo del proyecto fueron alegados de haber sido terminados por IDIAP. Ningún reporte de estos estudios fue descrito o mostrado a los asesores. Además alguno de los asuntos incluidos en la investigación de IDIAP fueron aparentemente duplicados en la nueva agenda de investigación programada por MIPPE para el año actual: producción de queso, cultivo de arboles frutales. Esta duplicación se quedó sin explicación.

En el caso de la alegata al Plan Nacional de la Agroindustria, la conclusión no es satisfactoria. No vimos evidencia satisfactoria en los estudios terminados por IDIAP o por MIDA de la Dirección Agroindustrial. Sin embargo, estamos ciertos de que aún si algunos estudios fueron realizados antes de diciembre 31, 1982 la mayor parte del presupuesto se quedó sin gastar. Además, el trabajo hecho no parece que haya influido en las decisiones de COFINA sobre el desarrollo del proyecto.

Procedimiento de Solicitud y Revisión de la promoción de crédito de COFINA

La estructura para el proceso de solictación incluido en el trabajo del proyecto parece haber sido seguido. La propuesta del proyecto hace contacto inicial con COFINA de Panamá y consigue una solictación de crédito. El discute los terminos de su empresa con un analista. Si se decide a seguir tiene que negociar los pasos siguientes :

- 1- Preparación de la solictación de crédito (Ver apendice J)
- 2- Preparar un estudio del proyecto comprensivo usando la Guía General (Ver apendice k)
- 3- El estudio del proyecto entonces se analizará por el comité Técnico del cual pasa según su merito agroindustrial.
- 4- Si es aprobada, se hará una investigación de crédito por los oficiales de COFINA. Esta investigación incluirá las garantías ofrecidas.
- 5- Los resultados del estudio de crédito junto con la acción del Comité Técnico, esta sujeto a una revisión final del Comité de Crédito.
- 6- Si es aprobado, el estado legal del solictante será verificado, y los documentos necesarios se entregarán para que el contrato de crédito sea preparado (ver apendice J para el inventario de documentación).

Ni estadísticas ni detalles pudimos obtener de COFINA sobre los pasos involucrados en el proceso de solicitud ni el tiempo requerido para hacerlo. Sin embargo, observaciones separadas fueron obtenidas por tres de los nueve proyectos en operación. La duración del intervalo entre la fecha de la solicitud y la fecha del primer desembolso fue de 7 meses (Miel San Sebastián), 11 meses (Sarigua) y 26 meses (Semillas Superiores).

Más observaciones sistemáticas no fueron posibles al respecto de la duración de tiempo requerido porque COFINA no reporta las fechas en las cuales las solicitudes fueron archivadas. Sin embargo estos tres ejemplos sugieren que la duración del proceso de revista es normalmente más largo que seis meses y menor que dos años. En el plan del proyecto revisado por MIPPE, entregado en marzo 9, 1985, (apéndice G), el tiempo en adelante que se requiere para el desembolso después de su aprobación fue estimado para 12 solicitudes. La amplitud era de 3 a 5 meses y el intervalo modal (seis casos) fue de seis meses.

Una de las recomendaciones de la auditoría (No.6) era que COFINA debía modificar sus procedimientos de revisión y aprobación para acortar este intercalo. En la sección de COFINA del Segundo plan revisado por MIPPE para el proyecto URBE, preparado en mayo 16, 1985, hubo una sección con el título, "Procedimientos y Justificaciones para el Mecanismo de aprobación". (Ver apéndice II en este reporte).

Esta sección consiste en un esquema de pasos o requisitos y el tiempo usado en el proceso de solicitud.

El esquema empieza con la entrega de la documentación del cliente a COFINA. Estos documentos aparentemente incluyen un estudio del proyecto completo. Termina con la preparación y la firma del contrato, después de las aprobaciones del comité técnico y del comité de crédito. Estiman que el tiempo es de solamente 60 días.

Este documento discute que el proceso de solicitud se aceleraría por medio de las siguientes medidas:

- 1- COFINA asignará un técnico con experiencia en agroindustrias para ayudar al cliente desde el momento en que llega a COFINA. Este acelerará la preparación del estudio del proyecto.
- 2- Con referencia a la presentación del estudio a etapas varias para la aprobación, una reunión del Comité de crédito se efectuará cada semana.
- 3- La expansión del departamento legal ha reducido mucho el tiempo requerido para la preparación de los contratos.
- 4- COFINA provee un equipo de consultores quienes trabajarán con el técnico y el empresario para la formulación del proyecto y acortar el periodo requerido para la aprobación del mismo.
- 5- COFINA mantiene un programa continuo de promoción incluyendo a la Cámara de Comercio en el interior.

6. Finalmente un oficial de la oficina del gerente de proyectos se designa para apresurar todos los intercambios al respecto del proyecto URBE.

Sin la intención de diferir en estas iniciativas, los asesores tienen que notar que los 60 días descritos en los pasos del esquema en el apéndice II no incluyen (1) el intervalo entre la entrega de la solicitud y archivar el estudio del proyecto y (2) el intervalo entre obtener la aprobación y asegurar el primer desembolso de los fondos del crédito. Estos dos intervalos parecen ocupar la mayor proporción de --- tiempo requerido para conseguir el crédito.

¿Los procedimientos revisados (si ya fueron implementados) de COFINA afirmarán el proceso de solicitud? En el segundo plan revisado por MIPPE del proyecto demayo 16, 1985, hubo una segunda serie de estimaciones de tiempo del cual se necesitaría para procesar una lista de solicitudes para la consideración de COFINA (ver también apéndice II). El tiempo requerido para la aprobación de estos proyectos se haría de 1 a 3 meses (8 aprobarán en un mes, 5 en dos y 4 en tres meses). Después de la aprobación, la duración media del tiempo que pasa antes del primer desembolso está estimado en 3 meses.

Mientras que tratamos con estimaciones en vez de con intervalos actuales ocupados por el proceso de proyectos verdaderos, una conclusión parece clara. COFINA posiblemente está buscando como expedir el proceso de aprobación como afirmado. Pero no tiende a cortar el tiempo entre el momento que aparece el cliente para llenar la solicitud y la fecha en que recibe su primer desembolso a mucho menos que seis meses. Sin embargo, seis meses del comienzo al final representaría una mejora sustancial sobre la ejecución anterior.

Una observación positiva se debe incluir con la referencia al cuarto de los 6 puntos en la lista propuesta de mejoramientos ofrecida por COFINA anteriormente. Hay un equipo de consultores excelentes disponibles a los clientes quienes requieren de asistencia en la formulación de sus proyectos. Los asesores tuvieron la oportunidad de entrevistar a Rios y Souza, dos ingenieros quienes estaban trabajando para COFINA en la oficina de Los Santos en marzo de este año. Ellos estuvieron proporcionando asistencia para terminar un anteproyecto y también ofreciendo asistencia en proyectos continuos.

Pudimos hacer una afirmación al respecto (1) su conocimiento de las oportunidades para las agroindustrias que serán establecidas dentro del area URBE; (2) sus opiniones sobre los requisitos para el mejoramiento de varias de las empresas fundadas por COFINA las cuales visitamos; y (3) las formas en que las solicitudes y aprobaciones podrán ser expedidas. Nos impresionó positivamente su conocimiento y también sus juicios técnicos al respecto de estas preguntas. Un punto final, ellos anotaron que sus informes mensuales y comentarios sobre los proyectos fueron transmitidos directamente

-56-

al Comité Técnico en vez de a la oficina de COFINA Panamá. No estuvieron seguros de si los datos que fueron desarrollados estuvieran siendo utilizados en el proceso de análisis.

Nuestros comentarios finales en esta sección se interesan con el asunto de la promoción de créditos para la agroindustria. COFINA no ofreció estadísticas sobre su tasa de aprobaciones negadas en el proceso de solicitud. Sin embargo, de los 13 proyectos presentes definidos como clientes de URBE por COFINA, la cronología de aprobaciones se encuentra abajo

FECHAS DE APROBACIONES PARA PROYECTOS DEL FONDO URBE POR COFINA

Semestre	Número
1979	
Primero	1
Segundo	3
1980	
Primero	3
Segundo	2
1981	
Primero	5
Segundo	0
T C T A I.	13

No hubo proyectos nuevos aprobados durante 1982, La implicación de esta distribución de proyectos aprobados es que o el volumen de solicitudes es muy bajo ó el número de negaciones es muy alto.

La última posibilidad, de que la tasa de negaciones es alta, está apoyada por muy poca evidencia. De los 12 proyectos considerados a estar activos en marzo de este año, (ver apéndice G) sólo 5 estuvieron procesados cuando la revisión de mayo del plan del proyecto fue preparada por MIPPE (apéndice H). Parecido, en septiembre de 1982 una lista de 12 proyectos bajo la consideración fue preparada por COFINA (Apéndice B). A febrero de 1983, (apéndice D) solo cuatro de ellos estaban todavía en proceso.

La discusión con Rios en Los Santos reveló que varias solicitudes fueron retiradas de sus archivos por la duración de tiempo requerido para la aprobación del comité técnico. Estas impresiones sugieren la importancia de mantener un número grande de solicitudes nuevas en preparación todo el tiempo, si el programa agroindustrial piensa continuar. La campaña promocional es el vehículo apropiado para esta propuesta.

En la reunión de enero 25 entre USAID, COFINA, MIDA, Y MIPPE, Casildo Gonzalez dio una lista de un número de actividades promocionales las cuales acababan de terminar hacía poco. Estas incluyeron anuncios en el periodico, radio y reuniones con las Camaras de Comercio locales. Sin embargo, la noticia de periodico más temprana (ver apendice D, adherencia 6) esta fechada en diciembre de 1982. Otra, - (ver tabla 5 anterior) esta fechada en abril 11,1983, seis semanas antes de la fecha de expiración.

No hubo muchas dudas de que los esfuerzos promocionales de COFINA, así como el desarrollo de políticas para la sesión agroindustrial llego al final de su vida de 5 años del proyecto en vez de al comienzo donde debería haber sido. No despues del segundo semestre de 1981 cuando el chorro de nuevos beneficios se secaba por completo.

Supervisión, Asistencia Técnica y Seguimiento: Actividades de Seguimiento de --
COFINA

Una vez que el convenio de crédito está completo, las agencias del GOP, tienen la responsabilidad de mantener el proyecto en una posición productiva, y asegurando que los fondos del crédito estan siendo utilizados para la propuesta entendida. Los diseñadores del proyecto declaran que MIDA iba a proveer la asistencia tecnica utilizando su personal normal para esta propuesta. El seguimiento iba a ser conducido por los empleados administrativos de COFINA.

El presupuesto del proyecto proporciona apoyo financiero para la asistencia técnica, estudios y promocion como sigue: (Centros de Crecimiento Rural y Servicios) AID/BAS-002, p).

A. COFINA	70,000	Para el uso de promoción de créditos.
B.MIDA	120,000	Para el uso de estudios especiales de agroindustrias particulares.

TOTAL.- \$190,00

Como se puso en el plan revisado de marzo 9,1983 (el presupuesto más reciente de COFINA desponible a nosotros) los gastos entendidos fueron como sigue :

AGENCIA	P R O P U E S T A	CANTIDAD COLOCADA
COFINA	Promoción de Crédito en el área del Proyecto URBE	<u>\$000,000.</u>
MIDA	<u>Asistencia tecnica</u>	
	David Ruiz	\$ 35,282
	Augusto Ríos	\$ 34,667
	<u>Subtotal</u>	<u>\$ 69,949</u>

<u>Estudios especiales</u>	
IDIAP investigación de estudios del contrato	50,000
	65,900
Sub-total	\$115,900
<hr/>	
T O T A L.-	\$185,849
	=====

Quando la colocación del presupuesto de MIPPE de Marzo de 1983, se compara con el presupuesto del proyecto de 1978, un cambio básico se nota. El fondo entendido para COFINA para promover el programa de crédito fue transferido a MIDA para financiar la asistencia técnica por las personas de Ruiz y Rios. MIDA no asigno su personal regular a este trabajo, como los planeadores del proyectos habían supuesto.

¿Funcionario Rios y Ruiz como personas de recursos para asistir a los beneficiarios en el mejoramiento de sus proyectos? Casildo Gonzalez, gerente del proyecto de COFINA, en la reunion interagencias de enero 25, 1983, afirmó que Ruiz y Ríos estuvieron trabajando en el seguimiento de los proyectos de COFINA y habían dado consejos útiles. En nuestra entrevista con Rios en Los Santos, él declaro que él y David Ruiz estuvieron participando en la preparacion de varios anteproyectos para los solicitantes: Procesadora de Granos y productos lácteos.

Rios observó que desde octubre de 1982 la responsabilidad del seguimiento había sido localizada en las oficinas regionales de COFINA. Esta fue la fecha en que la unidad administrativa responsable para esta función en Panamá se cerró. Hubo 13 préstamos activos en el portafolio de URBE y ellos fueron divididos entre las oficinas de Los Santos (7 proyectos) y David (6 proyectos). Rios hizo las funciones de seguimiento para Los Santos y Ignacio Quinteros, un empleado de tiempo completo de COFINA, en su contraparte en David. En David, Quinteros observó que la visita de cada proyecto era de 6 semanas a 2 meses.

Antes de octubre de 1982, la responsabilidad de seguimiento era del personal de COFINA, Panamá. En el caso de Semillas Superiores, por ejemplo, un proyecto que recibió su primer desembolso en Mayo de 1981, había habido 12 visitas de seguimiento. Ellos pasaron entre noviembre de 1980 y Junio de 1982. Estos y otros datos confirman que las visitas de cada dos meses habían tenido la frecuencia normal.

En ningún momento durante las entrevistas, sin embargo, los aconsultores aceptaron la responsabilidad de ofrecer asistencia técnica a los proyectos vigentes. Desde que Rios y Ruiz han sido responsables para la investigación de políticas y visitas de seguimiento, en adición de los anteproyectos para los clientes, esto no es sorprendente. El nombramiento de David Ruiz se hizo en Mayo 1, 1981. Augusto Ríos entró a COFINA el 1º de Septiembre de 1981. No hubo indicación de si alguien

se hizo cargo de su trabajo antes de esta fecha; sin embargo, las visitas de seguimiento fueron efectuadas desde Panamá hasta el final de 1980 y 1981.

Al faltar la asistencia técnica posiblemente se hubiera podido remediar por MIDA de la Dirección de Agroindustrias. Al contestar una pregunta de USAID en la reunión de enero 25, el Ing. Guillen dijo que su personal incluyó a 3 ingenieros químicos, 3 economistas, 3 ingenieros industriales un mecánico industrial y un administrador de empresas. MIDA parece haber hecho a Rios y Ruiz totalmente responsables para su compromiso con el proyecto URBE; parece que el personal profesional ocupado fue todo este.

Parece claro que el plan URBE tenía dos tipos de responsabilidad: asistencia técnica y seguimiento y fueron divididas entre COFINA y MIDA. En los meses antes del segundo semestre de 1981, actividades de seguimiento fueron ejecutadas por COFINA desde Panamá. Desde entonces el nombramiento de MIDA a los consultores Ruiz y Rios permitió que COFINA asignara parte de este cargo a ellos.

MIDA iba a ser los pre-estudios y proveer la asistencia técnica. Antes del nombramiento de Ruiz y Rios nada de esto se había hecho. Después de que los emplearon, ellos participaron en los estudios de proyecto, pero no en la provisión de asistencia técnica. A la misma vez, una porción de la responsabilidad de MIDA ante URBE, por el desarrollo de la política nacional agrícola se transfirió a Rios y Ruiz también;

Por decir, ambas, COFINA y MIDA se aprovecharon de los consultores para transferir algo del trabajo del cual, bajo el plan de proyectos iban a ser encargados a sus empleados primeramente. Mientras tanto, nada o poca asistencia técnica fue proporcionada a los clientes del proyecto URBE de los créditos agroindustriales, como confirmación del capítulo que sigue.

Conclusiones

Como se dijo al comienzo de este capítulo COFINA y MIDA comparten la responsabilidad para los componentes secuenciales del programa agroindustrial de URBE:

- 1- El desarrollo de una política y prioridades para la selección de agroindustrias para clientes prospectos.
- 2- Conducción de un programa de revisión de solicitudes y promoción del interés en las oportunidades agroindustriales para el área designada.
- 3- Proporcionar supervisión, asistencia técnica y seguimiento para los clientes.

Como se presumía, COFINA estaba entrando en el programa con un retraso del proyecto, esperando la aprobación, se pensó que un objetivo de 22 proyectos con un promedio de \$150,000 hubiera sido fácil de alcanzar dentro del periodo del proyecto. 1

La estimación resultó ser incorrecta. El último proyecto de crédito que está todavía en operación fue aprobado el 15 de marzo de 1981. Fue la 13ava. agroindustria apoyada con préstamo para recibir beneficios de este proyecto? Estos 13 proyectos

conjuntamente, representan un gasto de \$2'024,000 en fondos URVE totalmente desembolsados. Más de un tercio del fondo de crédito nunca fue comprometido y más de un tercio de los proyectos elegibles para el apoyo nunca fueron identificados.

Esta falta puede ser atribuida al menos en una parte al record establecido por las agencia administrativas COFINA y MIDA de los componentes revisados antes en este capítulo .

1- Una declaración comprensiva de la política agroindustrial, a pesar de la cita de trabajo del proyecto al comienzo de este capítulo, no lo hicieron disponible ni para COFINA, USAID ni para MIDA hasta la fecha. De los \$120,000 originalmente presupuestados para estudios específicos agroindustriales dirigidos a establecer prioridades, solo \$20,100 habían sido gastados al final de 1982, y no hubo reportes circulantes. En marzo de este año, con menos de tres meses del periodo del proyecto restantes, MIDA estuvo todavía anticipando hacer arreglos para la colocación de \$96,000 en asistencia técnica del programa para estudios de nuestras industrias específicas! Ellos requerían la negociación de contactos con consultores no conocidos todavía.

No hubo ni declaraciones de políticas ni identificaciones de prioridades -- disponibles para guiar COFINA en la selección de solicitantes para los créditos durante el intervalo desde febrero de 1979 hasta marzo de 1981, en el cual todos los proyectos ahora en operación fueran aprobados. Los proyectos revisados durante un periodo cuando no hubo declaraciones de políticas. Si los borradores de las declaraciones o investigaciones parciales con resultados hubieran aparecido durante el intervalo en el cual ningún proyecto fue presentado con éxito en la etapa de cerrar un contrato de crédito.

2- El proceso de revisión de solicitudes parece que tomó de 6 meses a 2 años, para llegar a completarse, para cerrar el intervalo entre llenar la solicitud hasta recibir el primer desembolso. Al menos algunos solicitantes se retiraron desanimados con la duración del tiempo requerido. La recomendación de la auditoría No. 6 requiere que el COFINA mejore el proceso de revisión al tratar con las solicitudes. Ha asegurado que ahora puede acabar con la revisión en 60 días.

1.- La cifra designada de 22 proyectos con un promedio de \$150,000 esta tomada de los informes trimestrales de USAID para finales de 1982. Las cifras no aparecen en el trabajo del proyecto.

2.- Nuestros datos y estas conclusiones representan la situación al 15 de abril de 1983, este fue el día en que terminamos con el trabajo de campo de este proyecto.

sin embargo, su propio programa de tiempo para terminar el proceso de crédito ahora en progreso indica que esto no es realista.

Mientras que \$70,000 fue lo presupuestado en asistencia técnica a COFINA para la promoción de crédito de nuevas agroindustrias en el área designada, no fue recibido. En vez de esto, el completo de \$190,000 presupuestado para la asistencia técnica de URBE a la agroindustria fue asignado a MIDA, COFINA. Se encargó de algunas actividades promocionales empezando en diciembre de 1982. Se utilizó la multimedia y generó algunas solicitudes (12 al final de enero de 1983). Pero hasta ahora ninguno de estos esfuerzos ha producido un contrato de crédito. No hubo explicación alguna de la falta por parte de COFINA de empezar la promoción durante los primeros cuatro años del proyecto, o su falta de recibir apoyo presupuestado para esta propuesta.

3- Ni COFINA ni MIDA parecen haber asignado personal regular a los trabajos de supervisión, asistencia a los anteproyectos y apoyo técnico a los clientes como se pensaba en el diseño del proyecto. Cuando dos consultores fueron retenidos para estas propuestas (Mayo-Septiembre de 1981) casi tres años después de que el proyecto empezó. ¡Al tiempo que los consultores llegaron a estar disponibles, todos los proyectos ahora en operación ya habían sido aprobados! (el último fue en Marzo 16, 1981).. Desde entonces ellos habían estado en actividad en la revisión de proyectos nuevos y preparando anteproyectos. Sin embargo, ninguno de estos proyectos en los cuales trabajaron han sido financiados.

Los temas discutidos en este capítulo han sido afectados con una falla común: Disyunción. Al tiempo que se encargó de la promoción y asistencia técnica en la preparación de anteproyectos, llegó a ser disponible, todos los créditos activos ya estaban aprobados. Las políticas y las prioridades de las cuales iban a establecerse como guía para COFINA en la selección de clientes no han sido formuladas todavía, y el bulto de la investigación para ser apoyada no ha sido contratada. En el momento presente cuando COFINA ha expedido su proceso de revisión para facilitar los procedimientos de solicitudes, parece ser una falta severa de proyectos de créditos adecuados para presentar.

Estos puntos han sido establecidos fuera de duda razonable, pero no trata adecuadamente con el problema central que se presentó en este capítulo: ¿por qué ningún proyecto de agroindustrias de COFINA ha llegado a la etapa de cerrar un contrato de crédito desde marzo de 1981? Para contestar esta pregunta tendremos que examinar las características de los proyectos ahora en operación. El próximo capítulo introduce los datos coleccionados por los asesores sobre las empresas apoyadas con préstamos.

CAPITULO IV
EJECUCION DE CREDITOS
Agro-Industrias Apoyadas por COFINA

Introducción'

A pesar de las dificultades que han tenido el componente agroindustrial del Proyecto URBE desde su inceptión, un número de préstamos habían llegado a la etapa de desembolso. COFINA identificó 13 empresas que recibieron crédito de este programa. Es curioso que esta cifra (13) no corresponda a las listas de aprobación previstas por la agencia por los meses de Septiembre y Noviembre de 1982, o de febrero de 1983 (ver apendice I), que contienen 19,14,12 empresas respectivamente. Además las compañías identificadas en esta lista (y otros documentos de COFINA que estan circulando) son solamente parcialmente congruentes con ellas que van a ser descritas abajo.

Es la intención de este capítulo el examinar estas 13 empresas financiadas para que se pueda aprender sobre su ejecución, y como esta ejecución refleja el manejo de este programa para COFINA, MIDA y USAID. A la vez desarrollamos algunas consideraciones que iluminan la enigma de las listas conflictivas de aprobación introducidas arriba.

Características descriptivas de empresas financiadas

Entre febrero 9, 1979, y marzo de 1981, 13 empresas recibieron apoyo de COFINA - bajo el programa del Proyecto URBE de los créditos agroindustriales. Sus características descriptivas aparecen en la tabla 8. La cantidad promedio de apoyo de URBE / USAID que proporcionó eran \$155,764 por empresa, pero la cantidad promedio dada a cada firma era de \$258,276. En otras palabras USAID solo financió el 60% de los fondos por el crédito adelantado a estas empresas; COFINA proporcionó el balance de -- otras fuentes de crédito que no estaban descritas en ninguna comunicación con USAID con los asesores.

Al igual, hay proyectos agroindustriales financiados por COFINA sin contribución alguna de los fondos URBE. Ejemplos de estos están documentados en los informes - anuales de 1981 y 1982; Pesquera Taboguilla, Fábrica de Barquillos Minolo (panadería); Ingenio la Perseverancia, Quesería Dallys (fábrica de queso).

Varios de estos proyectos que no recibieron fondos de credito de URBE no están dentro del área designada.

Tabla 8

URBE/COFINA PRESTAMOS AGROINDUSTRIALES
(Todo las cuentas activas hasta Abril, 1983)

<u>Ano</u>	<u>Empresa:</u> <u>Nombre, Local, Fecha Aprobada</u>	<u>Tipo de</u> <u>Industria</u>	<u>Total de</u> <u>Credito</u>	<u>Apoyo</u> <u>URBE</u>
<u>1979</u> <u>1º</u> Semestre	1. Industrias Apicolas Boquete, Chiriqui 9 Febrero	Produccion de Miel	\$ 151,200	\$ 148,000
<u>2º</u> Semestre	2. Ernesto Berard Volcan, Chiriqui 2 Julio	Productos de Carne	122,500	102,500
	3. Apiarias Guerra Boquete, Chiriqui 27 Diciembre	Produccion de Miel	90,000	80,010
<u>1980</u> <u>1º</u> Semestre	4. Federacion Coop. Agrop Agadulce, Cocre 13 Mayo	Fertilizante	1,100,000	500,000
	5. Miel San Sebastian Ocu, Herrera 22 Mayo	Produccion de Miel	150,000	133,350
	6. Hermanos Rudas Santiago, Veraguas 23 Mayo	Produccion de Miel	150,000	133,350
<u>2º</u> Semestre	7. Sarigua Parita, Herrera 12 Septiembre	Agropecuarios	95,090	55,000
	8. Jesus Plinio Cogley Los Pozos, Herrera 11 Diciembre	Planta de Alimentos de Puercos	47,000	41,783
<u>1981</u> <u>1º</u> Semestre	9. Semillas Superiores Anton, Cocre 12 Enero	Produccion de Semillas	220,953	196,427
	10. Frutas Panamenas San Andres, Chiriqui 22 Enero	Jugo de Maracuya	728,370	186,940
	11. Apiarias Industriales Remedios, Chiriqui 12 Febrero	Produccion de Miel	150,000	133,350
	12. Punta Rincon San Lorenzo, Chiriqui 5 Marzo	Agropecuarios	241,516	214,708
	13. Punta Bucaro Los Santos, Los Santos 16 Marzo	Pescadaria	110,963	99,512
	TOTALES	13 Proyectos	\$3,357,592	\$2,024,930
	Valor Mediano		\$ 258,276	\$ 155,764

Fuente: Hojas de Datos de COFINA, Anexo I.

Las industrias que recibieron apoyo de crédito de COFINA (tabla 8) están distribuidas uniformemente con referencia a los centro de crecimiento de David y Los Santos. Seis de los 13 créditos estan concentrados en Chitre, mientras que 7 están divididos entre Los Santos, Cocle, Herrera y Veraguas. Sin embargo, las restricciones incluidas en el trabajo del proyecto (P. 25) que todos deben estar localizadas en o cerca de un centro de crecimiento o servicio y se les dió una interpretación muy amplia. Locales como Ocu(Miel San Sebastian), Volcan (Ernesto Berard), San Andrés (FRUPASA), Boquete (Apiarios Guerra), Parita (Sarigua), Anton (Semillas Superiores), Remedios (Apiarios Industriales), y San Lorenzo (Planta Rincón), forzan la definición de "cerca".

Están también distribuidas uniformemente por una linea ascendiente con referencia a crecimiento en números por los años 1979(3), 1980 (5), yel primer semestre de 1981 (5) antes de que pararan de repente. Mientras que hubo una reorganización del gobierno sustancial y cambios de política despues de la muerte del General -- Torrejos en agosto 1° de 1981, la aprobación de los créditos agroindustriales de los fondos URBE terminaran antes del año (Marzo 16). El evento significativo en las operaciones de COFINA pasó en aquel mes, fue la conclusión de un convenio de crédito con el Banco Mundial por \$20 millones por un crédito industrial para inversionistas locales. En la opinión de los administradores de USAID, COFINA dividió su atención al problema más grande del desembolso de crédito del Banco Mundial.

Al respecto de las empresas mismas, estan localizadas asimetricamente en varias industrias: producción de miel para la exportación (4 créditos), y el cultivo de camarones (2 créditos). Desafortunadamente ninguna de estas empresas "demuestran uniones fuertes a la producción agricola dentro del área del proyecto", estipulado en el trabajo del proyecto (P. 25) Las otras empresas concuerdan mejor con este requisito. los mejores ejemplos de la unión a través de la producción agrícola regional son los de la mezcla de fertilizantes (COAGRO), producción de semillas (semillas Superiores), empaque de carne (Ernesto Berard) y el procesamiento de jugos vegetales (FRUPASA).

La amplitud de apoyo financiero de URBE es de \$41,783 a \$500,000, pero esto es deceptivo. Actualmente, 9 de estos créditos estan dentro o cerca del intervalo de \$100,000 a \$200,000. Esto es suficiente para establecer una distinción cualitativa entre la escala de operaciones elegibles para el apoyo de COFINA y las empresas más pequeñas (\$50,000 tope) de las cuales estan financiadas por el crédito de las pequeñas empresas de MICI.

Estado Financiero y Empresas Financiadas

El proyecto promedio de financiamiento tiene un periodo de gracia de 24 meses, y un plazo de 7.3 años. Arreglos individuales para estas variables se pueden ver en la tabla 9. El plazo promedio de un crédito es más corto que el máximo de 15 -- años permitido. Inversionistas panameños, como los de la mayoría de los países en desarrollo, prefieren comprometerse por periodos limitados de tiempo. Las tasas de interes se han mantenido consistentes a 12.5% por la mayoría de los proyectos desde 1978, aunque las tasas comerciales han sido entre 18-24%.

La tabla contiene dos sorpresas. La primera pertenece al número sustancia de fatalidades encontradas en una lista corta de solo 13 proyecto financiados. Empresas numeros 1,8,12 y 13 ya pasaron a manos del departamento legal. La reposición ya se ha iniciado, como en el caso de Industrias Apícolas, o está a punto de iniciarse como el caso de Punta Rincón. Todas las operaciones de las cuatro han sido suspendidas.

Una revisión a los informes ejecutivos preparados por COFINA para la distribución interna (ver apendice M) imparte más noticias malas, de que tres empresas más de la lista se estan considerando para acción legal; números 3,5,y 6. El juicio de fracaso está basado en su incapacidad de entrar en la producción o el mercado, resultando en deficiencias sustanciales y no pueden pagar las letras de amortización.

La situación global al respecto a la morosidad es una segunda sorpresa. Se encuentran \$10,000 de morosidad en 11 de los 13 clientes. Letras no pagadas por mas de \$100,000 se encuentran entre 3 de ellos (ya dos se están acercando a \$200,000) El nivel promedio de morosidad global es de \$66,857 de un portafolio en el que el valor promedio normal de los créditos es de solo \$155,704 o 42.9% del valor medio del crédito.

La situación al respecto de la morosidad es especialmente seria en vista del poco tiempo que tiene el programa de crédito. Cuatro de los clientes están todavía haciendo solo el pago de los intereses. Como solo uno de ellos tiene serios problemas financieros (No.6) una implicación ominiosa se sugiere: Cuando los otros clientes quienes estan todavía en el periodo de gracia (Nos.7,9 y 11) salgan de ella podrán caer en la categoría de alto riesgo.

Estos datos tambien subrayan la tasa desproporcionada de fracasos, o alto -- riesgo entre los miembros de un grupo singular industrial; productores de miel.-

Tabla 9

URBE/COFINA PRESTAMOS AGROINDUSTRIALES: ESTATUS FINANCIERO
(Todo lós creditos hasta abril, 1983)

<u>Ano</u>	<u>Nombre de Empresa</u>	<u>Apoyo de URBE</u>	<u>Periodo de Gracia</u>	<u>Plazo de Credito</u>	<u>Taza de Interes</u>	<u>Balance Pendiente</u>
1979	1. Industrias Apicolas#	\$ 148,000	29 Meses	7 Anos	12.5%	\$199,761
	2. Ernesto Berard	102,500	24	5	12.5	3,232
	3. Apiarias Guerra	80,010	24	5	12.5	31,992
1980	4. Fed. Coop. Agro.	500,000	24	9	12.5	23,331
	5. Miel San Sebastian	133,350	24	10	12.5	194,011
	6. Hermanos Pudas	133,350	24	10	12.5	12,521*
	7. Sarigua	55,000	12	5	12.5	42,838*
	8. Jesus Cogley#	41,782	0	7	12.5	58,531
1981	9. Semillas Superiores	196,427	12	7	12.5	42,446*
	10. FRUPASA	186,940	12	7	12.5	64,716
	11. Apiarias Ind.	133,350	24	10	12.5	9,583*
	12. Punta Rincon#	214,708	12	6	LIPOR + 2.25	84,606
	13. Punta Bucaro#	99,512	0	-	12.5	133,569
	TOTALES	\$2,024,930				\$869,145

Estos proyectos no estan operando y en tramites legales de cerrar.

* Letras cobradas por Intereses. Esta normalmente significa que estan en el periodo de gracia.

Fuente: Hojas de Datos de COFINA, Anexo B.

Tres de los cuatro miembros de esta clase tienen serios problemas financieros. -- Dos de las 5 empresas de mariscos no han tenido éxito tampoco. Los productores de mariscos parecen tener problemas muy individuales que no se pueden generalizar. En el caso de los productores de miel, sin embargo, hay evidencia del problema de toda la industria de lo cual se discutirá más tarde en este capítulo.

Generación de Empleo y Costo de la Inversión

El objetivo primario del programa agroindustrial de URBE era para apoyar la producción de materias primas y añadir valor a ellas para estimular la economía regional. El objetivo secundario era la generación de empleo para retener la población quien de otra manera hubiera emigrado a la región metropolitana. El trabajo del proyecto estableció el objetivo de 750-1000 trabajos directos creados por la inversión de URBE. La cantidad para gasto por trabajo iba a ser de un promedio de \$5,000 y en ningún caso exceder de \$10,000.

Como el fondo de URBE proporcionaría los recursos solo a USMD por \$5.2 millones, con los que esperaban crear 610 trabajos a un costo promedio de \$5,000 y 320 trabajos de una cifra máxima de \$10,000. La amplitud de 320-610 (en vez de 750-1000) se usará en este trabajo de análisis. Los datos de COFINA del estudio de campo y las entrevistas con el personal de la oficina regional de COFINA están presentes en la tabla 10.

Es común con la generación de empleo financiado el producir una cifra por trabajo esperado en la preparación del estudio de proyecto. Para los 13 créditos en la tabla 10, el compromiso total de créditos era de \$5'557,592 y los trabajos creados fueron 136. Se adhirió a esta tasa, el costo por trabajo que tendría el promedio de \$18,052 o casi dos veces el máximo permitido por el diseño del proyecto. Pero no fue realizado. Aún con dos empresas de la categoría de "suspendidas" con --- cero empleo, logró un total de 225.

Para determinar el nivel de inversión por trabajo generado, quitamos los fondos adelantados a las industrias con cero empleo (No.8 y 13) del total de crédito comprometidos(\$5'557,592) y dividimos el resto en 225. La inversión por trabajo ahora es \$11,220. Mientras que este es 40% más alto que el trabajo de proyecto estimado, es mucho más bajo de la cifra designada por los estudios de COFINA.

La columna a mano derecha de la tabla 10 da los datos de la inversión por trabajo directo por cada industria. La amplitud es muy ancha: De \$5,885 (Ernesto --- Perard) a \$11,000 (COAGRO). En general, solo procesadores de productos agrícolas se quedaron por debajo de la cifra máxima de USMD de \$10,000 por trabajo. Debe notar

Tabla 10

EMPLEO PLANEADO Y GENERADO CON INVERSIONES POR TRABAJO:
URBE/COFINA PRESTAMOS AGROINDUSTRIALES
(Todo los creditos hasta Abril, 1983)

	Nombre de Empresa	Total de Credito ¹	Empleo Planado ²	Empleo Directo ³	Empleo Indirecto	Inversion por Trabajo Directo
1.	Industrias Apicolas	\$ 151,200	8	13	-	\$ 16,631
2.	Ernesto Ferard	122,500	15	21	-	5,833
3.	Apiarias Guerra	90,000	8 ⁴	5	-	18,000
4.	Fed. Coop Agrop.	1,100,000	16	25	60	44,000
5.	Miel San Sebastian	150,000	11	9	-	16,666
6.	Hermanos Rudas	150,000	11	8	-	18,750
7.	Sarigua Inc.	95,090	9	15	12	22,959
8.	Jesus Cogley	47,000	6	0 ⁶	-	- - -
9.	Semillas Superiores	220,953	8 ⁵	11	35	20,086
10.	Frutas Panamenos	728,370	63	95	60	7,667
11.	Apiarias Industriales	150,000	11	15	-	10,000
12.	Punta Rincon	241,516	8	8	-	30,189
13.	Punta Bucaro	110,963	12	0 ⁶	-	- - -
	TOTALES	\$3,357,592	186	225		\$ 14,220

1. El credito completo no debe usar para calcular el costo por trabajo, no solo la porcion ERBE.
2. De los estudios de proyecto de COFINA.
3. De los estudios del campo de los asesores.
4. 3 permanente, 5 tiempo parcial
5. 4 permanente, 4 tiempo parcial
6. No esta en operacion, excluido del total Inversion mediana por trabajo.

se (entre paréntesis) que el estado de empleo en varias industrias, en el proceso de decidir un juicio hipotecario está indeterminado. Es interesante también notar que por las cuatro empresas con la computación provista por la inversión de trabajo directo quienes tienen problemas financieros (Nos. 1,3,5, y 12) i todas están arriba del costo promedio por trabajador ! Esto sugiere claramente la conclusión - de que las inversiones más bajas por trabajo incrementan las posibilidades de super vivencia.

Potencial de sobrevivir: Datos de campo sobre Industrias Selectas

La posición precaria de un número sustancial de las agroindustrias financiadas por COFINA ha sido documentada arriba. Varias están en un estado de juicio legal y la mayoría son morosas. Al buscar una explicación para la razón de este estado tan precario, los asesores escogieron una muestra entre las agroindustrias financiadas por COFINA que no estuvieran en la orilla de la extinción.

Las empresas que siguen fueron visitadas en el campo :

- 1- Ernesto Berard.- Volcán, Chirique, Marzo 2.
- 2- Federación Cooperativa Agropecuaria. Aguadulce, Cocre. Marzo, 10.
- 3- Hermanos Rudas, Santiago, Veraguas, Marzo 3
- 4. Sarigua. Parita, Herrera. Marzo 4
- 5- Semillas Superiores. Anton, Cocre. Febrero 9.
- 6- Frutas Panameñas, San Andres, Chirique. Marzo 1

En vista de que nuestro tiempo fue limitado, visitamos solo a uno de los apiaros; Rudas. Cogley, Punta Rincón y Punta Bucaro no estaban en operación. Todas las demás fueron visitadas. La selección de los casos es parcial hacia los beneficiarios más exitosos de los créditos de COFINA. Solo una empresa de las que observamos fue más tarde designada como de alto riesgo; Hermanos Rudas.

Los informes ejecutivos de COFINA estuvieron disponibles sobre 10 de las empresas financiadas. (ver copias, Apendice M)

- 1. Industrias Apícolas
- 2. Ernesto Berard
- 3. Apiarios Guerra
- 4. Fertilizantes COAGRO
- 5. Miel San Sebastian
- 6. Sarigua
- 7. Frutas Panameñas
- 8. Apiarios Industriales
- 9. Punta Rincon
- 10. Punta Bucaro.

La materia de los informes ejecutivos fueron usadas para suplementar nuestras observaciones de campo donde se coinciden. En los casos donde tenemos los informes ejecutivos pero no los datos de campo, una serie suplementaria de observaciones fue incluida al final de esta sección.

1. Ernesto Berard, S.A.

Esta es la fabrica de productos de carne o planta empacadora, en Volcán, - Chiriquí . La cantidad de crédito otorgado por COFINA era de \$102,500 para expansión de la Planta. Los fondos fueron aplicados a la construcción de nuevo edificio, equipo, y capital de trabajo. El crédito fue aprobado en dos partes: \$62,500 en Junio 2, 1979 y \$60,000 en diciembre 17, 1980. Plazos de letras fueron establecidos para 8 y 5 años respectivamente con un interes del 12.5%. Desde diciembre 29, 1982 las letras fueron de \$5,232.45 morosas y el estado legal de la garantía hipotecaria está pendiente.

Según la oficina de COFINA en David, la ejecución global de la empresa fue buena. La fabrica compra carne para el consumo de proveedores de Concepción, y vende su producción en David. Trabajando al 50% de su capacidad, produce 8 tipos de productos incluyendo jamón y una variedad de salchichas, siendo la más importante el "hot dog". La planta emplea actualmente 21 personas (17 de tiempo completo y 4 de tiempo parcial). Antes de la expansión eran solo 4 empleados. Ahora hay 2 administradores, 1 técnico, y los demás son trabajadores.

El problema principal que enfrenta Ernesto Berard es la contaminación de sus productos. La planta recibe inspecciones de salud periódicamente y se le encuentra deficiente. Los inspectores del Ministerio de Salud asistieron a la fabrica para mejorar sus practicas sanitarias. El co-dueno , quien nos dio la entrevista, afirmó que la contaminación había sido reducida, más no eliminada. El tecnico dijo que la fuente del problema había sido controlada en la planta, pero las dificultades se quedan en el transporte de la carne a la fábrica de "Concepción" que se hace en camiones abiertos.

Al momento de nuestra visita COFINA estaba considerando una solicitud adicional para la compra de camiones refrigerados. Si el problema de la contaminación se resuelve, esta empresa podrá ser prometedora. Según la oficina de David de COFINA, - las ventas totales de \$411,000 en 1981 fueron incrementadas a casi \$600,000 en 1982. Con un mercado correcto y estrategias de ventas, la planta se podrá expandir en su - área de mercado y pronto trabajar a su capacidad total.

Para asegurar la viabilidad y el crecimiento de esta industria, creemos que más mejoras se pueden hacer en (1) el control de la contaminación en la planta, (metodos para tratar la carne), y (2) estimulación de las ventas fuera del área de David-Con-

DATOS DEL PRESTAMO AGROINDUSTRIAL

PROYECTO URBE-COFINA

Fabricación de Embutidos

Ernesto Berard

Volcan, Chiriqui

Proyecto amplición de la fabrica

B/60,000 aprobado febrero de 1980

Equipos 40,000

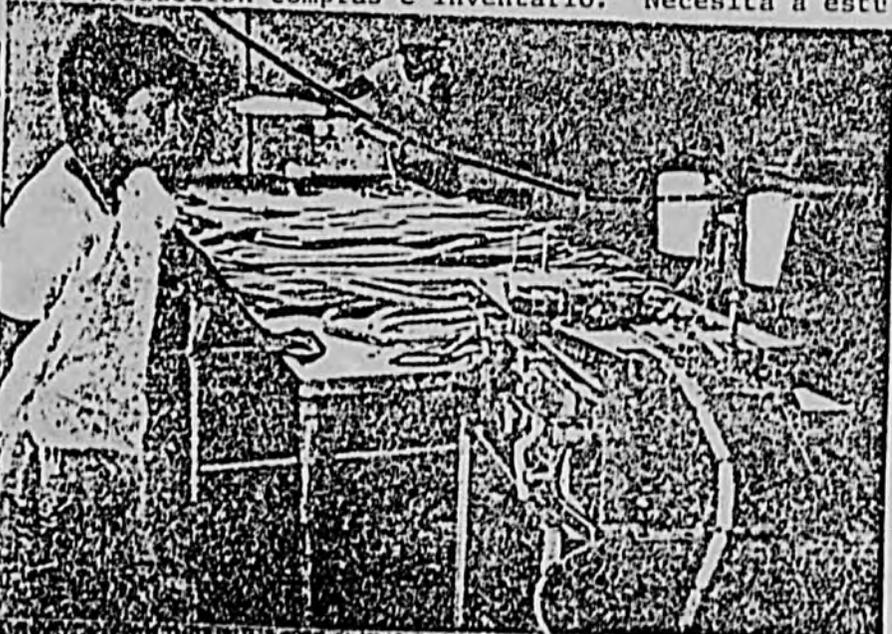
Capital de Trabajar 20,000

Empleados

Plazo de amortización: 5 años incluye el período de gracia

Morosidad: B/3,232.45 al 29 de diciembre de 1982 (Incluye el otro prestamo de COFINS B/62,000.00)

Problemas actuales de la empresa: Alto grado de contaminación en la planta. Control de producción compras e inventario. Necesita a estudiar la estrategia de venta.



Confección de Embutidos en la Empresa Berards

La carne es remorida de los huesos manualmente.

La carne deshuesada es molida y condimentada.

La carne molida se coloca en una máquina con un pitón cubierta con el tubo plástico. La máquina empuja la carne molida para embutir a relleno el tubo. (Esta máquina es operado por el obrero con el casco amarillo).

El tubo con la carne molida pasa por otra máquina que amana el tubo en intervalos de aproximadamente 5 pulgadas creando los embutidos individuales. (Esta máquina se observa al frente).



Estas cuerdas de embutidos se colocan en colgadores de metal y se insertan en horno alto con un fuego humeante de madera en el piso. (Observa el obrero colocando el colgador con los embutidos en el horno y el fuego en el piso del horno)

Después de un breve lapso en el horno, los embutidos son removidos y colcados en recipientes con agua hirviendo para completar su cocción.

Quando son removidos de los tanques de agua, los embutidos son colocados en cámaras de refrigeración. Luego son removidos y cortados en embutidos individuales y empaquetados para la venta

cepción.

La empresa Berard aspira a penetrar en el mercado de Panamá. Con la asistencia técnica apropiada proporcionada por expertos con experiencia (no necesariamente de Panamá) podría haber una diferencia sustancial en una operación que aparece ser productiva. Hasta este momento, no se han recibido ayudas de COFINA ni de MIDA.

Más detalles de la compañía de Ernesto Berard y la producción de salchichas se acompaña en las fotos de las siguientes páginas. El relleno de la salchicha y las operaciones de cortar y rostizar están descritas en las fotos y el texto que las acompaña.

2. Federación de Cooperativas Agropecuarias COAGRO

Este es el subprestamo más grande del portafolio de URBE, y fue aprobado después de una revisión muy extensa por ambos COFINA y USAID. La contribución de URBE al financiamiento de este proyecto es \$1'100,000 es por \$500,000 al 12.5% por un plazo de 9 años. A diciembre 14 de 1982, las letras morosas eran por \$23,331.05. Los fondos para este proyecto fueron usados para la construcción de una planta moderna para mezclar fertilizantes cerca de Aguadulce, Coele.

Fue concebida como una empresa de capital extensa porque es muy mecanizada. La tarifa de inversión por empleo generado es más arriba del límite establecido para las agroindustrias de URBE por USAID. Sin embargo, la consideraron aceptable por los ahorros de la sustitución de importaciones a la reducción potencial de costos a los agricultores. COAGRO es el dueño y el operador de la planta, una organización " SOMBRILLA" de 32 cooperativas agrícolas con una sociedad total de miembros agricultores de 10,000.

El paseo por la planta fue muy impresionante (ver las fotos de las dos páginas siguientes tomadas fuera y dentro de la planta). Emplearon una tecnología especialmente diseñada para producir medio millón de bolsas de fertilizantes al año. Los consumidores son agricultores privados (60%), miembros de la cooperativa (35%), y el gobierno (5%). Sin embargo, en el presente, la planta opera a solo el 40% de su capacidad.

El gerente, Ing. Aurelio Chung (quien ha estado en la planta desde su construcción) dice que no está completamente inesperado desde que la demanda tiende a ser cíclica. Sin embargo, las ventas fueron severamente dañadas por la caída reciente de la producción de azúcar. Durante Marzo, un contrato para 2,000 toneladas de una compañía de azúcar fue cancelado. Como la industria de azúcar es la principal compradora de fertilizantes, los operadores de COAGRO están más y más preocupados. Los prospectos se ven muy mal ahora para la comercialización viable con los productores de azúcar. Por el lado financiero, el gerente está preocupado por el 12.5% de inte

DATOS DEL PRESTAMO AGROINDUSTRIAL

PROYECTO URBE-COFINA

FERTILIZANTES COAGRO, R.L.

Fabricación de abonos y plaguicidas

Federación de Cooperativas Agropecuarias

David Sánchez

B/500,000 aprobado (URBE) mayo de 1980

B/1,000,000 aprobado (COFINA)

Propósito del Financiamiento: equipo, construcción y capital de trabajo

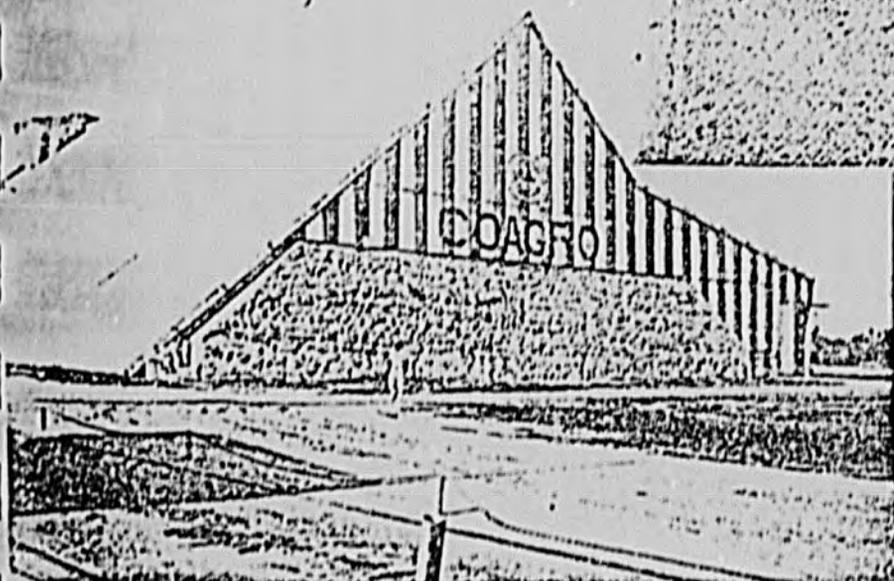
Empleados 16 (directos) Empleados indirectos 12

Plazo de amortización 9 años incluye el período de gracia.

Morosidad: B/23,331.05 (Información al 14 de diciembre de 1982)

El negocio marcha muy bien. Hay problemas del administración de los cooperativos.

El edificio de COAGRO,
Los Angeles, Aguadulce,
Coclé

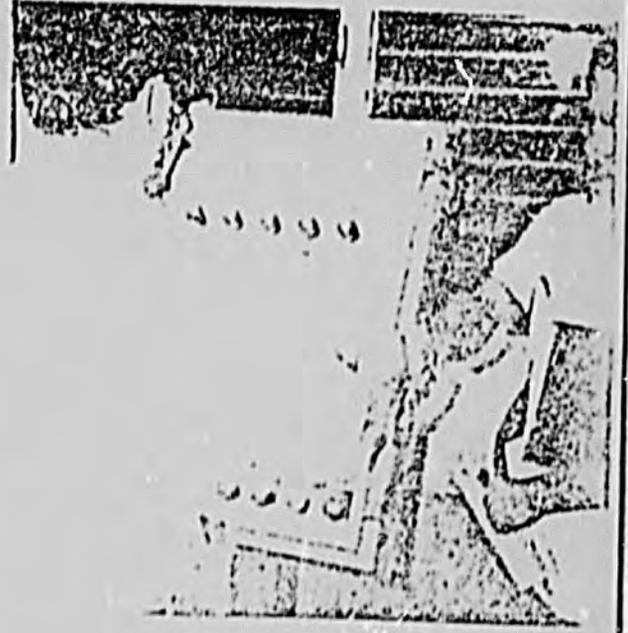
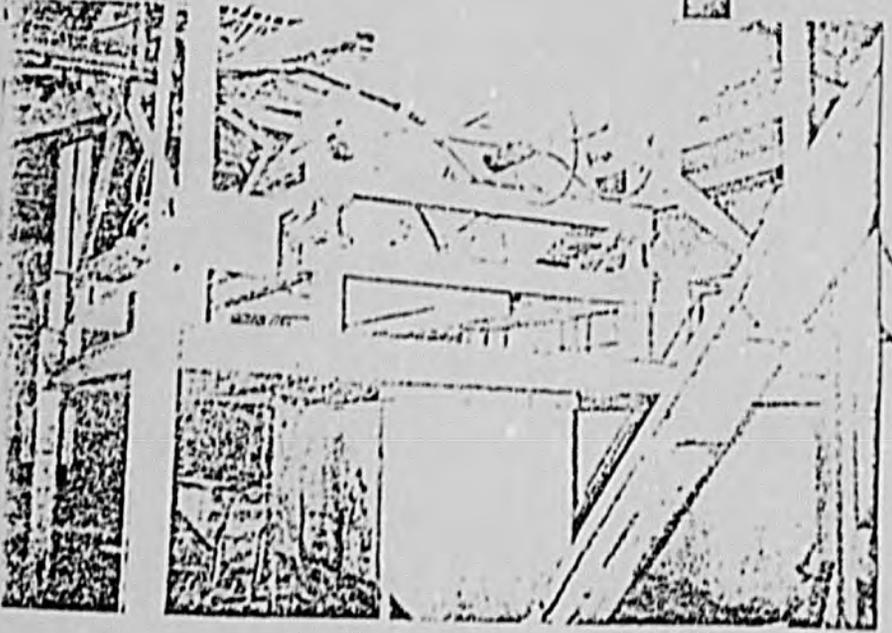


El director de la planta de
Fertilizante de COAGRO,
Ing. Aurelio Chung.

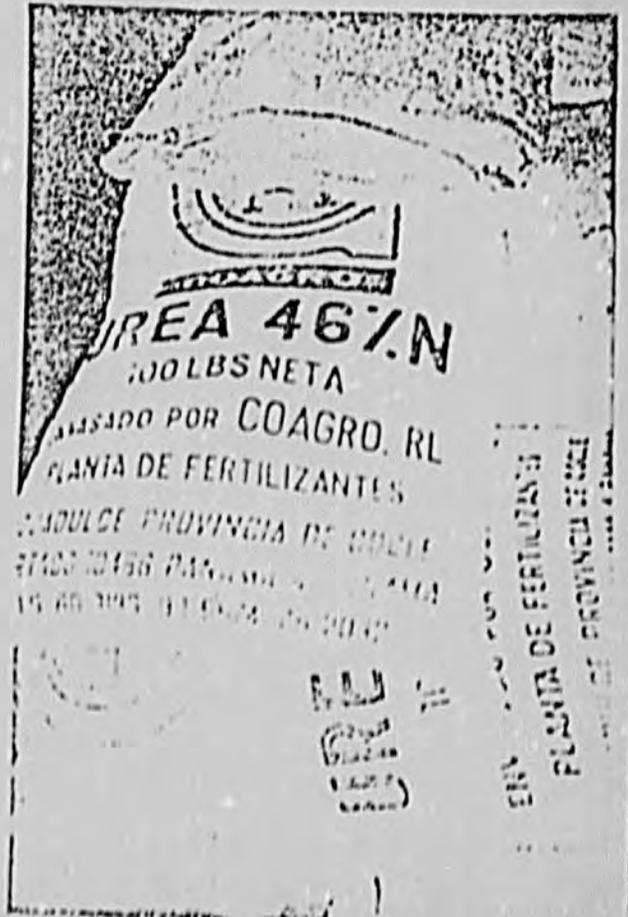




La montaña de elementos químicos en la parte posterior de los funcionarios son mezclados cuidadosamente utilizando una computadora y controles electrónicos en esta máquina abajo.



Esta máquina envasa la mezcla en bolsas especiales que luego son vendidos a los productores.



rés cobrado por COFINA. El siente que esto no lo podrán resistir y le gustaría volver a negociar el crédito por una cifra más baja. Este proyecto genera 21 trabajos de tiempo completo. Hay seis administradores, y 15 operadores de planta. Entre abril y Julio, emplearon 6 más de tiempo parcial. El proyecto crea niveles sustanciales de empleo indirecto además. Diez veces durante el año, dos grupos de 30 trabajadores se emplean por 3 o 4 días para subir, bajar y transportar casi 2,800 toneladas de materias primas del puerto de Aguadulce a la planta.

Este punto subraya el hecho de que todos lo químicos agrícolas usados en la producción de fertilizantes son importados. Tecnología adicional es tan empleada por IDIAP en examinar las muestras de tierra y recetar mezclas de fertilizantes específicos y condiciones a la cosecha. La solidez técnica y la producción de calidad parecen ser la fortaleza obvia de la operación de COAGRO. La asistencia técnica sería adecuada en el momento. Una estrategia eficaz de mercadeo se necesita para incrementar su nivel actual de la utilización de la planta. Este problema podría llegar a ser más y más serio si la agricultura panameña sigue creciendo.

3. Hermanos Rudas, S.A.

Esta es una de las varias operaciones apiarias financiadas por COFINA y no vabien. Su crédito aprobado de COFINA es por \$133,350 al 12.5% a un plazo de 10 años. Curiosamente, hay dos créditos más del tipo apiario autorizados por COFINA por precisamente la misma cantidad (\$133.350 a Miel San Sebastian y a Apiarios Industriales).

Alfonso Rudas, el dueño pidió solo \$63,654 de esa cantidad y no aceptará más -desembolsos. Desde marzo de 1983 no ha hecho ningún reembolso significativo. Pidió una suspensión de su obligación a COFINA hasta 1984, pero le fue negada. Hasta ahora ninguna acción legal se le ha impuesto.

A pesar de la falta de mercado, un problema que ha plagado a todos los apiarios quienes han recibido créditos de COFINA, es la falta de administración adecuada. Las operaciones estan desorganizadas obviamente. Las facilidades estan en malas condiciones. La seguridad de sanidad y el control de calidad no existen. El dueño no hace un inventario regular de sus operaciones y parece que falta conocimiento de -contabilidad básica y la práctica de atender sus libros.

Más allá de algunos gastos generales reportados verbalmente, no parece haber registros del uso de los fondos que fueron usados para la propuesta programada. La -duda se hace más profunda por el cambio en las actividades del dueño del apiario a

DATOS DEL PRESTAMOS AGROINDUSTRIAL

PROYECTO URBE-COFINA

Producción de Miel de Abeja para la Exportación



Hermanos Rudas, S.A.

Alfonso Rudas

B/133.350.00 aprobado mayo de 1980

Propósito del Financiamiento:
maquinaria y equipo y capital de
trabajo.

Empleados 11

Plazo de amortización 10 años incluye
el período de gracia.

Morosidad: B/12,521.16

El negocio no marcha acuerdo con lo
programado.

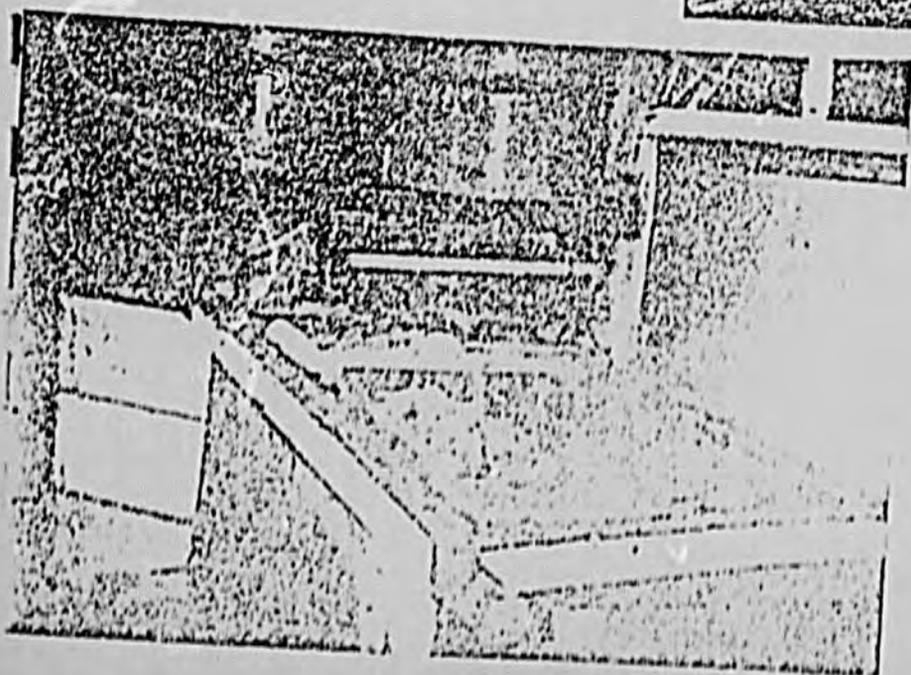
Debido a la imposibilidad de exportar
miel en estos momentos el Sr. Rudas
se dedica a la fabricación de sillas
escolares para el Ministerio de
Educación.





El préstamo se realizó para ampliar la operación, que ya contaba con 400 colmenas, con 300 colmenas adicionales. Solamente las pocas colmenas que aparecen en las fotos están localizadas en este área. El Sr. Rudas nos aseguró que las otras colmenas están esparcidas por toda la provincia.

La sequía le ha traído problemas a causa de la escasez de plantas en la etapa de floración. Era necesario que el Sr. Rudas colocara un recipiente con miel en un cuarto para que las abejas entraran y se alimentaran.



Los barriles rojos al fondo contiene miel no vendida.

una operación de muebles apoyada por un contrato del Ministerio de Educación (ver las fotos y el texto de las páginas siguientes)

A la fecha, según el 'sr. Rudas, tiene solo 450 colmenas y no espera a llegar al total programado de 750 en 1983. El representante de campo de COFINA cree que el Sr. tiene solamente 200. En cualquier caso, desde la cosecha en 1982 (30 barrilletes, 55 galones cada uno) no ha vendido más miel. No hay prospecto más allá que una discusión preliminar con un comprador de Costa Rica.

Este proyecto es también debil en terminos de generación de empleo. Con los 5 miembros de su familia que trabajan en el negocio, hay solo 3 empleados más (1 permanente y 2 parciales). Una observación positiva se debe hacer. Es obvio para los asesores que el Sr. Rudas entiende la apiaria y ha estado metido en este negocio - (probablemente en muy pequeña escala) por muchos años.

El no entiende la diferencia entre conducir tales operaciones sobre la base local del vecindario y una empresa comercial con expectativas de exportar sus productos. Muy probablemente no ha recibido asistencia técnica ni educación en la administración. Sería obvio a cualquier visitante de su negocio (que es también su casa), que necesita ambos.

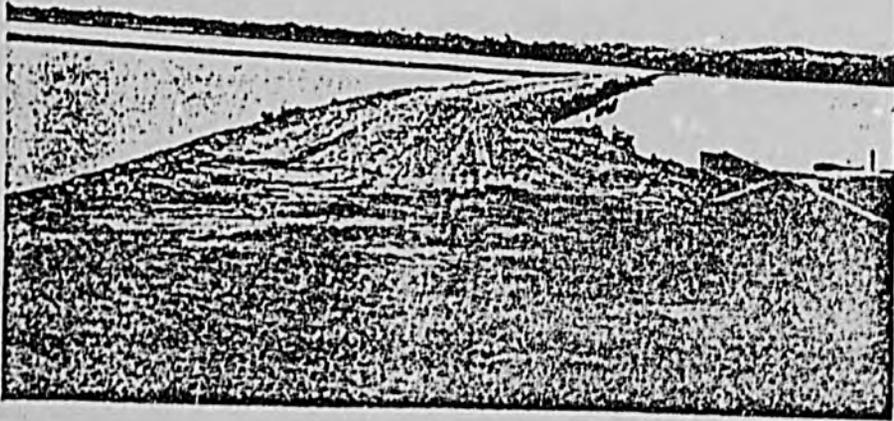
El problema del mercadeo del Sr. Rudas es muy común entre los proyectos de COFINA basados en la expectativa de mercados de exportación. Estudios de proyectos afirman que el potencial para la exportación es ese, pero no se encargan de ayudar a colocar fuera los productos específicos. La mayoría de los empresarios ni tienen los recursos, contratos, ni la capacidad de ventas para conducir actividades mercadotecnicas en -- otros países por sí mismos. El futuro de la agroindustria panameña depende del apoyo y de los esfuerzos eficaces de mercadeo, quizás con la participación de organizaciones formadas para este propósito a nivel nacional.

Apiarios financiados por COFINA parecen estar en desacuerdo con una restricción escrita en el trabajo del proyecto; que no deben entrar en areas de la agroindustria donde otros productores tienen capacidad no utilizada. Una mirada rápida en los supermercados de Panama sería suficiente para darse cuenta de que hay un gran número de productores operando en la misma area donde los apiarios financiados por COFINA están tratando de operar. Esto sugiere que, sin poder exportar sus productos no pueden captar una porción del mercado doméstico.

4. Sariagua, S.A.

Este negocio es uno de los productores de camarones en el cual se recibieron fondos de créditos de URBE por COFINA. La operación consiste en la captura de camarones pequeños encontrados en los estuarios y criarlos a un tamaño comercial en el lago artificial bajo condiciones muy vigiladas. La porción del crédito de URBE da un total

PROYECTO URBE-COFINA
Parita, Herrera



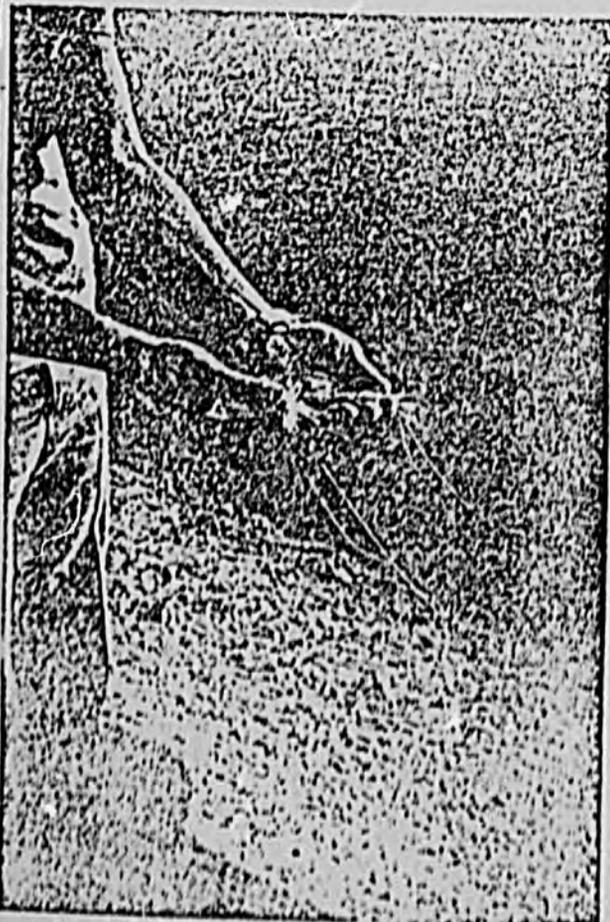
Este proyecto de producción de camarones cubre un área de 48 hectáreas con 13 estanques artificiales de agua salobre. Algunos de éstos se ilustran en las fotos.

Las larvas de los camarones son pescadas en alta mar y se crían en los estanques para completar su crecimiento. Cada estanque contiene camarones de más o menos la misma edad. Estas ya están listas para la cosecha.

Se realizan 2 1/2 cosechas al año en cada estanque.

Los camarones se alimentan con una mezcla de granos y conchas trituradas. Llegan a la madurez en aproximadamente 110 a 120 días.

Estos camarones son protegidos las 24 horas del día de los ladrones: humanos, aves y cangrejos.



Para cosecharlos, se vacían los estanques y los camarones son atrapados en redes. Aproximadamente de 400 a 450 libras de camarones por hectárea se cosechan anualmente. Se requiere una cosecha de 600 libras por hectárea por año para cubrir los costos y obtener una ganancia.

Esta empresa podría tener una mayor producción si estuvieran en capacidad de producir sus propias larvas en vez de depender de las pescas en alta mar.

DATOS DEL PRESTAMO AGROINDUSTRIAL

PROYECTO URBE-COFINA

SARIGUA, S. A.

Cría de Camarones en Estanques

Samuel Pérez Batista

Parita, Provincia de Herrera

B/55,000 aprobado septiembre de 1980 (URBE)

B/344,396.61 aprobado (COFINA)

Propósito del Financiamiento: construcción, equipo y capital de trabajo.

Empleados: 9

Plazo de amortización 5 años incluye el período de gracia

Morosidad: B/42,833.44 y en 1982 se les refinanció la deuda.

"El estado del proyecto actualmente no presenta problemas de tipo técnico previéndose a corto plazo el despegue definitivo en cuanto a producción. Opino que se le debe seguir dando el apoyo logístico, no sin embargo el paternalismo adoptado por los promotores."



Estas bombas de aguas, comprados con fondos del préstamo, bombean el agua del mar hacia los estanques por la noche cuando la marea es alta.



de \$344,936.61 es por \$55,000 a 12.5% de interes por un plazo de solo 5 años. A marzo de 1983, las letras morosas fueron por \$42,838.44 (el proyecto está todavía en un periodo de gracia y solo se cobran letras de intereses). Sariagua emplea a 7 personas (2 tecnicos y 5 empleados) en el campo. El empleo total reportado a la oficina de COFINA en Los Santos es de 15.

La compañía ha tenido problemas tecnicos y financieros. La producción de camarón ha sido de mala calidad y cantidad. Para ser productiva los representantes de COFINA afirman que la producción debe incrementarse a por lo menos un 50% mas. El resultado de salida baja ha causado problemas serios de flujo de caja para la compañía. En el campo, los tecnicos de Sariagua nos explicaron que su sistema de control de agua que determina el grado de salinidad en los tanques (donde se mezcla agua fresca con salada) había sido dañado por una rotura.

Más importante, sin embargo, es la falta de camaron de semilla en los estuarios cerca de Parita. No hay incubadoras ni fuentes comerciales de camarones de semilla en Panama. Otro productor de camarones de Veragua, entrevistado en la feria de Sona, hizo la misma queja para los asesores, preguntando si el USAID podría ofrecer asistencia técnica para este problema. Como el camarón es un producto que parece tener un mercado exterior seguro, el problema parece que vale la pena investigarlo.

En 1981, COFINA decidió a refinanciar esta compañía pero requirio de una participación más directa de la daministración. A la fecha COFINA supervisa todo el flude de ingreso y gasto, y participa en las reuniones del Consejo de Gerencia. En algún momento COFINA considero hacer las acciones de Sariagua disponibles al público, pero no lo ha hecho todavía.

Mientras que el futura de la empresa esta inseguro por el momento, parece que COFINA ha hecho un compromiso para que sobreviva.

La estructura, la supervisión técnica y la adminstración de la empresa de camarón de Sariagua es muy impresionante. Parece que ha tenido el beneficio de un buen diseño del proyecto y asistencia técnica adecuada en tratar con los problemas de control de calidad y operaciones de campo. Así con los problemas de comercialización encontrados por los apiarios, no parece posible que se puedan conseguir camarones de semilla dentro del Panama. Fuentes internacionales probablemente puedan ser investigadas. Dentro de Panamá, MIDA podría proporcionar alguna asistencia por IDIAP, quizás por contrato con consultores extranjeros.

Más detalles sobre la operación de Sariagua aparecen en las fotos, con el texto que las acompaña y que aparecen en siguientes paginas. Las fotos demuestran que algo del empleo generado por el proyecto tomó la forma de la vigilancia. Los tanques estan vigilados las 24 horas por el valor de la cosecha.

5. Semillas Superiores, S.A.

Esta es una planta que procesa la semilla de arroz que está en Anton, Coclé. Involucra la limpieza, selección y empaque de las semillas de arroz de alta calidad para su distribución por Panamá. La semilla viene de Colombia y Costa Rica. Las -- semillas de todas clases están clasificadas por MIDA. Las semillas se siembran y se prueban en las fincas operadas por Semillas Superiores a una distancia de 12 kms. de Anton. Mientras que las semillas mismas se importan, las bolsas y la transportaciones son locales. Todas las semillas se venden en Panamá y el beneficio primario es el mejoramiento de las variedades de semilla de maíz y de sorgo que se pueden producir y están en progreso en la actualidad.

El proyecto parece estar operando con éxito desde el comienzo, aunque ha tenido sus problemas. En una carta de diciembre 9 de 1982, a COFINA los dueños sostuvieron que el costo actual fue mucho más alto que los que estimaron en el estudio del proyecto. Problemas con el flujo de caja inicial fueron atribuidos a la duración excesiva de tiempo requerido por COFINA para procesar el crédito. Los fondos estuvieron disponibles solo por 25 meses después de la fecha de la solicitud. A pesar de eso, las operaciones del primer año fueron impresionantes ya que la producción de las semillas tuvieron una aceptación amplia y ventas totales que excedieron el volumen que se había programado.

Durante el segundo año la situación financiera de la compañía mejoró. las ventas fueron más fuertes y el informe de auditoría de fin de año mostó una ganancia en 1982. Al tiempo actual, la compañía tiene planes para más financiamiento para - así duplicar su producción. Sin embargo, el personal entrevistado expresó su insatisfacción para con COFINA. Ellos afirmaron que COFINA hizo pocas visitas a la planta desde que se cerró el crédito. Para el crédito de expansión la compañía no pudo a su modo de ver recibir mejores términos al aplicar un crédito industrial con el Banco Nacional de Panamá. Repitieron que no recibieron de COFINA ni asistencia técnica ni servicios financieros.

Semillas Superiores emplea a 11 personas en la planta (5 permanente y 6 de tiempo parcial) y casi 15-20 trabajadores en los campos de arroz. Durante la cosecha el número de trabajadores llega a 40 en el campo. Hasta ahora los asesores pudieron - determinar con una visita breve que este es un negocio bien diseñado y eficazmente operado llenando una necesidad definida en la agricultura panameña. Como en el caso de Ernesto Berard, sin embargo, los dueños de este negocio han estado allí por 8 años. La cantidad de inversión de COFINA era de 37% y la inversión del cliente era de 63%.

6. Frutas Panameñas, S.A. (FRUPASA)

Este proyecto localizado en San Andres, en la tierra alta de Chirique, produce maracuya y exprime y procesa el jugo comercialmente. Debe ser una industria orientada a la exportación. El subprestamo de URBE DE \$186,940 es parte de un paquete de inversión mas de un millon de dolares incluyendo seis créditos diferentes de varias fuentes. COFINA es el prestador mas grande con \$728,370.

Debido a su complejidad legal y financiera, ha sido un proyecto de difícil evaluación. En la actualidad la planta está operando sobre una base experimental y su potencial no se conoce porque está operando al 40% de su capacidad. Su estado hipotecario y otras garantías no estan todavía resultas y el flujo de caja de la firma muestra un problema serio de liquidez. Desde noviembre de 1982, las letras morosas de FRUPASA fueron por \$64,716.13. La última letra fue en mayo 14 de 1982.

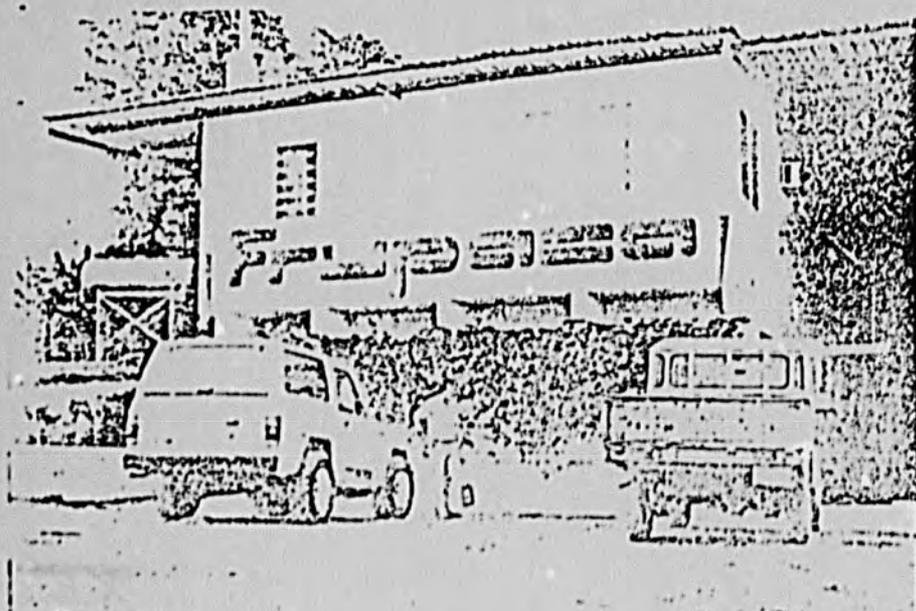
Por el lado tecnico han aparecido problemas también. La finca de 70 hectáreas que opera la compañía sufrio una infección de hongos. También compraron frutas por contrato a 60 pequeños agricultores de fuera quienes operaban entre 3 y 15 hectáreas cada uno. La infección se controló y el personal tecnico encargado de la planta parece ser muy eficiente. Aunque su unico producto es el jugo de frutas, estan esperando las preparaciones de extractos, jaleas y concentrados.

El impacto de empleo por FRUPASA es amplio. Hay 25 empleos en la planta (5 tecnicos y 20 trabajadores) y 70 en la hacienda. Mucha de la fruta se compra de agricultores por contrato como se mencionó antes. La capacidad total de esta empresa puede contribuir mucho a la economía regional. Desde el punto de vista del diseño del proyecto URBE, FRUPASA (como Ernesto "Berard) parece ser la industria perfecta; tiene uniones con la agricultura, utiliza mano de obra local y provee de un producto de calidad que añade mucho al valor de la materia prima utilizada.

Sin embargo, también como Berard, FRUPASA tiene problemas con la comercialización. La evidencia que hay una cantidad de maracuya (como miel) que estan produciendo en el mercado doméstico se nota en los supermercados. Aun cuando los supermercados no tienen leche, ofrecen muchas variedades de jugos de maracuya en sus neveras. Los esfuerzos preliminares de FRUPASA a capturar una porción del mercado domestico no parece haber sido muy exitoso. La posibilidad de un mercado de exportación, entonces, parece ser crucial.

Un contacto preliminar se hizo con California, pero parece haber sido un esfuerzo mal diseñado. Otra vez, como en el caso de los apiarios y los agropecuarios, algun contacto internacional se necesitaba si la producción de fruta creciese. Como con otros productos en el programa de URBE, parece que FRUPASA no ha recibido ayuda de MIDA, COFINA con referencia a sus problemas de mercadeo o la asistencia técnica.

DATOS DEL PRESTAMO AGROINDUSTRIAL
PROYECTO URBE-COFINA
FRUTAS PANAMEÑAS, S.A (FRUPASA)



Producción de jugo de maracuyá para exportación

Ingemar Lundberg

San Andres, Chiriquí

B/186,940.00 todo. Tres prestamos

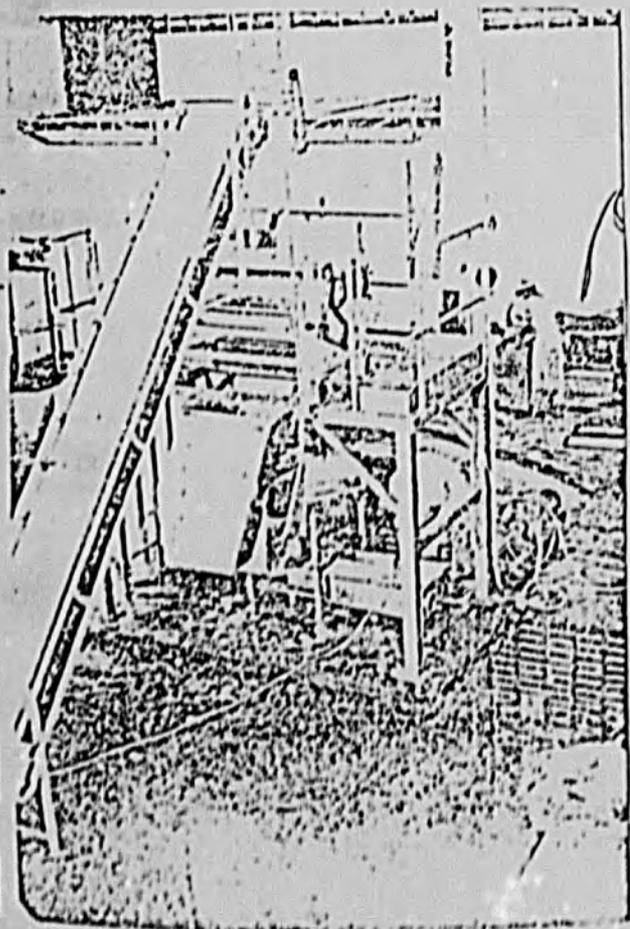
- 1) Edificio 135,600
- 2) Capital de trabajo 36,530
- 3) Capital de trabajo 14,810

Aprobado 1981

Empleados 63

- Plazo de amortización
- 1) 7 años
 - 2) 4 años
 - 3) 3 años

Morosidad: B/64,716.13 a nov. de 1982



El fruto es conducido por el transportados y descargado en un triturador donde se le extrae el jugo.

El jugo, a traves de tubos plásticos, es llevado a los tanques redondos para continuar con su procesamiento y donde se le añade azucar.



Esta planta opera solamente durante tres mañanas por semana debido a varios problemas, incluso de ataques micro-biológico en las plantaciones.

-85-

Mientras que el proyecto este tecnicamente bien diseñado, obviamente no puede ser productivo mientras que opera al 40% de su capacidad.

Mas detalles de la operación de FRUPASA aparecen en las fotos de las páginas siguientes.

La narración de las seis empresas, presenta el total de las observaciones obtenidas por los asesores de sus visitas al campo a las agroindustrias apoyadas por COFINA del cual han tenido beneficios financieros del proyecto URBE. Sin embargo, los Informes Ejecutivos fueron compartidos con nosotros por COFINA. Estos se preparan para la distribución interna y no han sido verificados independientemente, ellos reflejan la perspectiva obtenida por los patrones hacia estos proyectos y son útiles para tal propuesta. Obviamente COFINA no serviría a su propio interes a presentar estas empresas en una posición negativa.

Las declaraciones siguientes estan basadas en los Informes Ejecutivos que aparecen en el apendice M.

7. Industrias Apícolas (INAPASA)

La dueña de esa empresa se conoce por el personal de oficina como "La abeja reina" Su empresa fue la primera apiaria apoyada por COFINA con un compromiso de \$148,000 en 1979. El crédito es por 7 años al 12.5%. El balance pendiente en esta cuenta --- (\$199,761) es uno de los más grandes en el portafolio de COFINA. La dueña recibió un crédito anteriormente por \$ 53,153 de B.D.A. por el mismo proyecto que esta tambien quebrado y bajo accion legal. Parece que parte de la garantía prometida a COFINA ha sido embargada por BDA.

El estado de este proyecto no se sabe porque no estan siguiendo el negocio con visitas. COFINA ha tomado un juicio legal para cerrar la empresa. Un juez de Panamá nombró un administrador temporal para la propiedad al 25 de febrero de 1983. Parece que hay un problema serio al respecto del uso de los fondos por el operador del proyecto.

8. Apiarios Guerra, S.A.

Como INAPASA, esta apiaria trabaja desde Boquete en la provincia de Chiriqui. Con \$80,000 de fondos de URBE, es uno de los créditos agroindustriales más pequeños de COFINA. Con un plazo de 5 años al 12.5% de interés. Como en el caso de INAPASA, esta empresa tuvo un prestamo previo con BDA. Fue refinanciado con fondos de COFINA sin embargo, es diferente del caso de INAPASA.

La empresa esta en producción pero está pasando dificultades financieras. Nunca ha hecho una letra a COFINA por su crédito. Su nivel de morosidad es de \$31,992. El informe ejecutivo anota que los dueños de este negocio no entienden el negocio apiario ni tienen conocimiento alguno de administración. Iban a operar 1,000 col-

menas bajo este proyecto pero a la fecha tienes solo 254. Aparentemente las abejas se enfermaron con una enfermedad que se llama "Loque Americano".

Al no conocer el negocio, solo han cosechado 6 galones por colmena, haciendo una cosecha total de 14 toneladas, su ingreso por el año será de \$11,550. Los dueños dicen en el informe, que no entienden la administracion y "no tienen idea de su estado financiero, estados de perdidas o ganancias, control de inventarios ni otros aspectos administrativos".

El informe concluye anotando que las hipotecas dirigidas a asegurar el crédito no fueron registradas en el convenio del credito. El informe concluye que si el estado de las hipotecas se puede aclarar para que puedan adherir la garantía, entonces recomiendan tomar accion legal. Fue observado por las oficinas de David que "La Abeja Reina" fue alistada como un asesor tecnico por los operadores de esta empresa. Su negocio, como el de ellos, esta situado en Boquete.

9. Miel San Sebastian

Este es otro proyecto de Apiarios localizado en Oca, Herrera, con un crédito de \$133,350 de recursos URBE. El credito es por diez años al 12.5% de interes. La mayoría de la inversión (#113,395) es para capital de trabajo. El proyecto ha tenido problemas financieros y no pueden vender su producto. La compañía tiene una morosidad muy grande que ya llega a \$194,011. Además su fianza hipotecaria no fue asegurada por COFINA. La compañía ha vendido miel este año y tiene una carta de crédito por \$40,000 pagadera al entregar la firma de embarques. Ellos prometieron entregar al buque el 20 de Enero de 1983. El analista de crédito recomendó que COFINA espere hasta el 20 de Enero antes de que se tomen más medidas pues el dueño ha prometido mandar la letra en cuanto cobren la carta de crédito.

Este proyecto es uno de varios donde la fianza de garantía era la forma de mercancía o equipo para ser adquirido el crédito. Este arreglo, mientras que sea común entre los presdatarios a tarifas concesionarias en Panama, crea problemas cuando el proyecto encuentra dificultades financieras y es necesario tomar medidas legales.

Parece que COFINA con mucha frecuencia ha dejado de asegurar las hipotecas sobre el equipo, las mercancías despues de su entrega. Uno nos dá la impresión de que COFINA quisiera iniciar un juicio contra Miel San Sebastián, pero no recuperaría nada si lo hiciera.

10. Apiarios Industriales, S.A.

Este es el último y mas reciente de las operaciones apiarias. Se encuentra en Remedios, Chiriqui, y tiene la misma cantidad de apoyo financiero de URBE que Miel San Sebastian, \$133,350. Este crédito tiene por plazo 10 años al 12.5%. Según COFINA este es el unico de los apiarios a quien le está yendo bien. Su balance pendiente es de solo \$9,583.

La compañía observo que su agenda de letras del prestamo programadas era para diciembre de cada año. No tuvieron dinero en este tiempo porque la cosecha de miel empieza en diciembre y termina en abril. Pidieron una fecha de revisión del programa para el mes de mayo.

Han habido muchos problemas tecnicos pero COFINA espera que el proyecto alcanzará su objetivo de 2,000 colmenas durante el año proximo.

Un informe tecnico adjunto anota que APISPA tiene ahora 988 colmenas en producción y cosechará 80.7 toneladas. Ese ingreso esta estimado en \$66,577 al año. Esto obviamente compara muy bien con las cifras dadas por Apíarios Guerra arriba. Aparentemente no tienen problemas de comercialización.

11. Punta Rincón, S.A.

Este es un proyecto agropecuario de camarones en San Lorenzo, Chiriquí. Recibió un crédito por \$214,708 de fondos URBE, por un plazo de 6 años a LIBOR (London - Interbank Offeror's Rate) más 2½ puntos. La razón de esta tasa de interes alta comercial no fue explicada. Su nivel de morosidad es de \$84,606.

El informe anota que el proyecto esta muy atrasado en relación con su programa. COFINA duda que el dueño tenga la capacidad de alcanzar su objetivo. El trató de conseguir más financiamiento de BNP pero se le negó. No como otro proyecto, las garantías hipotecarias para este credito son válidas. Se sugiere que COFINA tome medidas legales para recuperar su inversion. Este proyecto nunca llevo a operar, aunque no expresan el porque de esto.

12. Punta Bucaro, S.A.

Este proyecto de pescadería estuvo localizado en Los Santos, Los Santos. Recibió un compromiso financiero de \$99,512 de URBE. El proyecto nunca llegó a operar. Los fondos del crédito fueron mal administrados y la compañía tiene muchos acreedores. El proyecto ha estado cerrado y un juicio de tribunal le espera.

Debido a que las garantías hipotecarias no fueron ejecutadas, no parece que haya mucha oportunidad para que COFINA recupere su dinero. Aunque vemos lanchas de motor en el piso de la oficina de COFINA en Los Santos. Ellos fueron recién recuperados por el empresario. COFINA espera reclamar suficiente del proyecto para localizando con otro promotor.

Como una nota final sobre el estado del progreso de los créditos agroindustriales del portafolio de COFINA, la información actual sobre los pedidos de reembolsos transmitidos a USAID por COFINA es aproximado. En Septiembre de 1982 en conexión con el informe del estado sobre las recomendaciones de la auditoría, USAID reportó que la suma total reembolsada a COFINA era por \$1'225,074 (ver apendice a).

A mayo 16 de 1983, después de que pasaron 8 meses y con una cantidad sustancial de apoyo, COFINA pidió reembolso por \$1'345,355 (ver apéndice H). Estos últimos datos aparecen en la tabla 11.

Ejecución de las Agroindustrias de COFINA : Conclusión

Las generalizaciones que siguen han sido apoyadas por los datos introducidos en este capítulo :

- 1- Ningun proyecto de COFINA en operación ha sido aprobado más recientemente que en Marzo 16, 1981 (tabla 8).
- 2- La cantidad total de fondos adelantados por COFINA a estos clientes tiene un promedio de \$258,256. La porción de URBE de estos créditos tiene un promedio de solo \$155,764 o 60% del total (tabla 8).
- 3- Donde el valor promedio de los créditos agroindustriales de URBE, es de -- \$155,764, la morosidad promedio de reembolsos es \$66,857 (Tabla 9)
- 4- A pesar de la designación de COFINA como "activa", cuatro de los 13 proyectos no están operando o están en el proceso legal para cerrarlos (tabla 9)
- 5- Pensando que el diseño del proyecto intento financiar 22 proyectos (PP. 67) con una inversión de \$5,000 a \$10,000 por trabajo, podemos examinar las realizaciones de COFINA. El diseño del proyecto requiere 15 a 30 trabajos por industria; hasta ahora COFINA ha provisto 20.5 (tabla 10), pero al costo de \$14,220 de inversión por cada empleo.
- 6- A pesar de la intervención sustancial de USAID y MIPPE para asegurar más movimiento a los pedidos de reembolsos, la posición de COFINA en mayo no había mejorado mucho sobre la de septiembre pasado (tabla 11)

La revisión de empresas que resultó de las visitas de campo, entrevistas con -- COFINA en las oficinas regionales, y el estudio de los informes ejecutivos fue la -- porción más productiva de la evaluación. Un resumen de los hechos presentados en -- la sección previa de esta capítulo se encuentra en la tabla 12 que pone cada una de las 13 empresas en una clasificación de cuatro unidades.

Las empresas de clase A en la tabla 12, requieren solo de que las condiciones sean favorables en la economía mundial y un poco de suerte.

Estas reembolsaran sus créditos y probablemente mostrarán crecimiento económico significativo. Solo COAGRO en este grupo de cinta azul de las agroindustrias tiene problemas serios; capacidad no utilizada. Creemos que esto está correctamente atribuido al mercado mundial de las cosechas comerciales. Mientras que esté dentro del control de intervención, no podrá poner en peligro la supervivencia de la empresa.

As...

Table 11
 PROYECTO URBE/AID
 COMPONENTE DE AGROINDUSTRIAS
 DETALLE REEMBOLSOS

REEMBOLSO	FECHA DE SOLICITUD	SOLICITADO	PAGADO	RECHAZADO	11.2%	CLIENTE
1	5-03-81	500,000.00	500,000.00	-	-	Federación de Cooperativa Agropecuaria de Panamá
2	20-11-81	479,731.98	407,886.82	71,845.16	-	
3	8-07-82	76,423.63	67,940.61	-	8,483.02	Semillas Superiores, S. A.
4	12-07-82	57,785.00	46,895.00	8,890.00	-	Sarigua, S. A.
5	7-07-82	84,167.39	74,824.73	-	9,342.57	Apianios Industriales, S. A.
6	6-08-82	32,209.00	12,409.55	18,250.00	1,549.45	Hermanos Rojas, S.A.
7	6-08-82	39,264.00	28,929.47	6,722.41	3,612.12	Punto Rincón, S. A.
8	18-08-82	47,621.00	42,335.07	-	5,285.93	Miel San Sebastián
9	23-08-82	110,448.24	27,919.36	88,042.89	3,485.99	Frutas Panamenses, S. A.
10	22-09-82	39,496.66	34,181.34	1,047.46	4,267.86	Apianios Tierra, S. A.
11	28-10-82	19,200.00	19,200.00	-	-	Apianios Tierra, S. A.
12	-	51,733.02	45,983.77	-	5,799.75	
13	-	10,427.56	9,259.67	-	1,167.89	
14	-	25,815.12	25,590.49	-	2,227.63	
TOTALES:		1,586,076.01	1,303,355.88	194,797.12	4,223.21	

Fuente: Administración de Cartera
 Gerencia de Operaciones
 OPIA.

Submitted May 16, 1983

¿Hay características comunes entre la clase A, empresas que podrían sostener algunas generaciones sobre el éxito agroindustrial? Creemos que sí. Las 3 empresas de la clase A son productores de escala grande. Todas son técnicamente sólidas y con un buen manejo administrativo y financiero. Y más todavía, cada una tiene un arreglo de mercadeo que dispone de sus productos. COAGRO aprovecha su red de cooperativas y haciendas grandes. Semillas superiores tiene una red nacional de distribuidores. APISPA tuvo la oportunidad de disponer de toda su cosecha de 1982 a un solo contratante (CIA. NEGGI).

Las empresas de clase B en la tabla 12 también son empresas técnicamente sólidas con un buen manejo administrativo y financiero. No como las empresas de clase A, todas están sufriendo niveles serios de utilización o capacidad bajas.

Estos productores no pueden disponer de sus productos adecuadamente. Berard necesita una penetración más amplia en la técnica de mercadeo. Sarigua y FRUPASA necesitan ganar acceso al mercado de exportación. Sus problemas no son tan sencillos como con la conclusión de unos arreglos apropiados de mercadeos.

Para exportar el camarón o frutas, un nivel más alto de procesamiento con tecnología adicional se requiere. Esto puede ser cierto para Berard, también si el quiere "exportar" productos de carne a Panamá.

A este punto en el patrón propuesto de desarrollo agroindustrial, la asistencia técnica e investigación mercadotécnica, conjuntamente, deben enfocarse sobre los problemas de las industrias particulares. Y en este punto los asesores se sienten mucho que los administradores de COFINA-MIDA dejaron de hacer un uso eficaz de los \$120,000 originalmente presupuestados por los estudios de las agroindustrias específicas y sus oportunidades de mercadeo (ver p. , 37). Así enfrentando la fecha de expiración en menos de 3 meses, MIDA se quedó en Marzo de 1983, con \$105,000 sin gastar., y las agroindustrias de clase B en la tabla 12 se quedaron en peligro por falta de información que estos estudios hubiesen podido ofrecer.

Hay una línea invisible que se puede hacer entre las empresas de clases A-B y C-D en la tabla 12. El grupo de la clase A-B incluye a los sobrevivientes actuales y prospectos. Abajo de ellos, en el grupo de la clase C-D estamos examinando una tabla de mortalidad. Estas industrias consisten de las moribundas (clase C0 y las muertas (clase D)). Pero hay una diferencia significativa entre los dos grupos. Varias de las apiarías de la clase D podrían ser salvadas con una dosis grande de asistencia técnica básica (por lo cual en las clases A y B no se necesitan).

Los empresarios de la clase C no están capacitados en las operaciones básicas administrativas y en la tecnología de la producción de miel. Ellos han acumulado niveles sustanciales de morosidad. La actitud que tomaron los oficiales de COFINA

Tabla 12

PROYECTOS AGROINDUSTRIALES DE COFINA CON POTENCIAL DE SOBREVIVIR

CLASE A: Empresas productivas con tecnología agropecuaria, manejo administrativo sólido, y buenos registros de reembolso.

Federación Cooperativa Agropecuaria (COAGRO)
Semillas Superiores
Apiarios Industriales (APISPA)

CLASE B: Empresas potencialmente productivas con tecnología apropiada, manejo administrativo solido, registros de reembolsos aceptables. Al presente estas empresas están lejos de alcanzar su potencial.

Ernesto Berard.
Sarigua
Frutales Panameñas (FRUPASA)

CLASE C: Empresas no productivas con problemas serios administrativos y tecnicos. Endeudades sustancialmente. Al presente, estas empresas llegaron a ser fracasadas y se esperan medidas legales.

Apiarios Guerra
Miel San Sebastián
Hermanos Rudas

CLASE D: Empresas no productivas y sin utilidades las cuales nunca llegaron a ser productivas, y las que han acumulado cuentas delictuosas sustanciales. Al presente estos proyectos han sido cancelados por COFINA como insalvables. Medidas legales se han tomado contra ellas o estan siendo planeadas.

Industrias Apícolas
Jesus Cogley
Punta Rincon
Punta Bucaro.

en sus conversaciones es que ya pasaron el punto en que los pueden ayudar. Sin embargo, con un poco de consejos o asistencia que se les proporcionó por parte de sus patrocinadores de COFINA- MIDA. Es entre estos dueños que el conocimiento de COFINA sobre la administración de negocios y la capacidad de MIDA de proporcionar la información de producción y mercadotecnia hubiera sido bien colocada.

Otra vez, los asesores sienten que COFINA y MIDA dejaron de efectuar sus compromisos de proveer este apoyo con colocaciones de tiempo regular de su personal como se había requerido en el diseño del proyecto. No fue realista el esperar que los consultores como David Ruiz y Augusto Rios, pudieran llenar este espacio en esta área mientras que hacían los anteproyectos para las solicitudes y contribuyeran en el diseño de una política nacional de agroindustrias.

El grupo de la clase D ha sido correctamente aislados por COFINA. Consiste de incompetentes y en muchos casos, de empresarios poco honrados. Sería una pérdida de dinero el buscar esta gente por otras razones no legales. Quizá somos injustos con Jesus Plenio Cogley con estos duros comentarios, puesto que no fue incluido ni en el estudio de campo ni en los informes ejecutivos de COFINA. Si es así, lo hemos rectificado por una actitud caritativa hacia al menos un miembro de la categoría de clase C, a quien estos adjetivos no parecen ser apropiados.

Parece inevitable, dado el alto número de miembros moribundos y muertos de la lista de la tabla 12, presentar un asunto final al respecto de los procedimientos de revisión de COFINA. ¿que tipo de estudio de proyectos hubiera examinado los prospectos a empresarios de la clase C-D y resultado en su aprobación por ambos comités técnicos y de crédito? ¿Es la culpa de los técnicos quienes prepararon el estudio? A menos que quieran decepcionar a la gente intencionalmente, esto no parece posible. Parece más razonable concluir que los comites pasaron a estos dueños mal preparados en las agroindustrias mal diseñadas porque fueron los únicos solicitantes presentes.

La respuesta se debe dar en dos partes. La primera es la falta de MIDA al desarrollar su política agroindustrial y ejecutar estudios de industrias específicas lo que dejó a COFINA sin guía en sus esfuerzos de alistamiento. Segundo, la tasa increíble de fracasos que les han pasado por aceptar solicitudes de empresarios autoseleccionados sin duda resultó en su casi-parálisis al respecto de aceptar propuestas nuevas.

Pero esto no explica la lista revolvente de aprobados que nunca contiene los mismos nombres de empresas por intervalos de varios meses. No tenemos una respuesta absoluta a eso, pero deseamos apuntar a la posesión aparente de varias cuentas de créditos de COFINA de las cuales pueden proporcionarse fondos agroindustriales. Hay por ejemplo, el caso de Quesera Dallys que apareció en varias listas de aprobación de USAID/URBE, y se le quitó solo para aparecer como proyecto apoyado por COFINA en el informe anual de 1982.

Podría ser que COFINA tiene la practica de hacer juegos malabarísticos para asegurar a sus clientes de una lista de fondos a otra por razones internas de la administración de los fondos de prestamo. Si es así, podría ser que los prospectos más atractivos fueran asignados a cuentas de creditos industriales. No parece probable que la colección de pedidos que aparecen en la tabla 12 pudieran haber sido añadidos por casualidad. ¿Están los ganadores recibiendo apoyo de otras fuentes?

No hay prueba concluyente de esta hipótesis, pero algunas inferencias se pueden desarrollar en los datos anexados en este capítulo. Si COFINA ha reservado los mejores clientes para el apoyo de los fondos de crédito en vez de los provistos por USAID por Proyecto URBE, entonces podríamos esperar que los fondos de URBE hubieran cubierto proporciones más pequeñas de riesgos en las categorías de la clase A-B de la tabla 12, en una proporción mas grande de riesgo en las categorías de la clase; C-D.

Examinamos esta proposición en la tabla 13, con resultados sorprendentes. La hipótesis esta confirmada de varias maneras. En terminos del compromiso total del credito 72% del valor del portafolio aprobado por COFINA (\$3'557,592) está asignado a los creditos "asegurados" en la categoría de la clase A-B; sólo el 28% se puso en el grupo de la clase C-D de alta mortalidad. Cuando vemos la porción del portafolio de URBE, sin embargo, encontramos que solo el 58% del compromiso total de URBE (\$2'024,930) fue puesto en la clase A-B de créditos; 42% se encuentran entre las empresas de la calase C-D.

Cuando examinamos las proporciones de los compromisos del credito cubiertos con fondos de USAID clase por clase, las diferencias estan más relevantes. En el grupo de la clase A-B solo el 48.5% del valor total de estos creditos fueron asignados a las finanzas al proyecto URBE. En el grupo de la clase C-D sin embargo, el 90.4% del valor total ha sido pagado por la cuenta del proyecto URBE. Las proporciones de cada categoría asignada a URBE están presentadas en la tabla 13.

Esto demuestra pero no "prueba" que COFINA ha seguido una política deliberada de asignación de grandes proporciones a las agroindustrias de riesgo a la cuenta del proyecto URBE. Pero los resultados son iguales si se hubiera seguido esta practica.

El resultado inevitable sera que la tasa de fracasos entre los creditos financiados por URBE estára creciendo cada vez más del 10% del nivel "aceptable" definido en el trabajo del proyecto. Así el 42% del valor de las agroindustrias financiadas por URBE a la fecha están en peligro serio de cerrar.

Inevitablemente, parece que hay una unión entre la proporción de los fondos de URBE puestos en los proyectos de alto-riesgo y el asunto de reembolso. las agroin-

94-

dustrias de la clase C-D tienen la tendencia hacia la mala administración y dirección de gastos propuestos no autorizados. Poca sorpresa entonces que la proporción sustancial de estos gastos no proporcionan la base para los pedidos válidos de --- reembolsos.

95
Tabla 13

DISTRIBUCION DEL APOYO DE CREDITO ENTRE COFINA Y EL PROYECTO URBE
POR CLASES

	NOMBRE DE LA AGROINDUSTRIA	CREDITO TOTAL COFINA	CANTIDAD CREDITO U R B E	CREDITO
CLASE A	COAGRO	\$1'100,000	\$ 500,000	
	SemiHas	220,953	196,427	
	APLSPA	<u>150,000</u>	<u>133,350</u>	
	SUBTOTAL	\$1'480,953	\$ 829,777	56.40%
CLASE B	Ernesto Berard	\$ 122,500	\$ 102,500	
	Sarigua	95,050	55,000	
	FRUPASA	<u>728,370</u>	<u>186,940</u>	
	SUBTOTAL	\$ 945,960	\$ 344,440	36.41%
CLASE C	Apiarias Guerra	\$ 90,000	\$ 80,010	
	Miel San Sebastian	150,000	133,350	
	Hermanos Rudas	<u>150,000</u>	<u>133,350</u>	
	SUBTOTAL	\$ 390,000	\$ 346,710	88.90%
CLASE D	INAPASA	\$ 151,200	\$ 148,000	
	Jesus Cogley	47,000	41,783	
	Punta Bucaro	110,963	\$ 99,542	
	Punta Rincón	<u>211,516</u>	<u>211,708</u>	
	SUBTOTAL	\$ 550,679	\$ 501,033	91.50%
T O T A L . -		\$3'557,592	\$2'024,950	60.31%

CAPITULO V
OBJETIVOS DEL PROYECTO URBE Y LAS REALIZACIONES
AGROINDUSTRIALES DE COFINA.

Conclusiones

Resumen Ejecutivo

El Proyecto URBE fue iniciado un un prestamo de \$10 millones de USAID en agosto 5, 1978, para financiar un programa de desarrollo de un área integrado multi-sector de la región del Panamá oeste. El objetivo global era para reformar la economía de las regiones servidas por dos centros de crecimiento: David y Chirre-Los Santos para una combinación de proyectos de infraestructura y socioeconómica. Los proyectos de la infraestructura incluyeron, (1) puentes industriales, (2) terminales de transportes, (3) facilidades culturales y deportivas y (4) un programa de viviendas principalmente para el beneficio de las familias de ingreso medio de las que sus capacidades profesionales y técnicas fueron vistas como esenciales para sostener el crecimiento económico.

Los programas socioeconómicos incluyeron fondos de crédito para la pequeña empresa que sería administrado por COFINA. Ambos fueron entendidos para generar empleo y expandir la amplitud de mercancías y servicios disponibles en la región oeste.

El programa de COFINA, además iba a estimular la producción de las materias primas agrícolas que podrían procesarse para la exportación a mercados de fuera de Panamá. El programa de crédito agroindustrial de COFINA es el tema de este informe

1. Objetivos del Programa agroindustrial y su guión.

La intención era el disponer de \$3.2 millones en fondos del Crédito de USAID - para financiar como 22 proyectos con un valor promedio de \$150,000. Esperaban que el empleo directo estimulado con esta inversión tendría la amplitud de entre 320 a 640 trabajos; una inversión promedio de \$5,000 por empleo fue aconsejada con un tope de no más de \$10,000 a ser permitido.

Las empresas agroindustriales cumplirían con el objetivo global del proyecto al proveer empleo que retendría a los residentes dentro de la región y reduciría el flujo de emigrantes a Panamá. Igual de importantes serían las uniones traseras a la agricultura e implementación del Plan de Desarrollo Agroindustrial del Gobierno, un producto de la Dirección Agroindustrial de MIDA creado por los planeadores del proyecto de haber sido hecho en 1973.

Préstamos hasta por \$500,000 iban a ser provistos a proyectos individuales al 12.5% de interés por un plazo máximo de 15 años. Los proyectos iban a ser consis-

tentes con la política nacional y satisfacer el criterio de viabilidad en el guión de COFINA para la preparación de los estudios de los proyectos (ver apéndice K). La asistencia técnica con la producción y dirección con administración de empresas iban a ser proporcionadas por el personal de MIDA y COFINA respectivamente. La evidencia de un mercado doméstico adecuado o de exportación se requería.

Los proyectos agroindustriales iban a escoger materias primas para lo cual la producción de los pequeños agricultores podría ser expandida; no debían competir con las industrias ya existentes con capacidad no utilizada. Las empresas que recibieran fondos de COFINA no debían ser elegibles para créditos comerciales. Sin embargo, los promotores debían tener la experiencia de la administración adecuada y calificaciones de crédito aceptables.

Un fondo adicional de \$190,000 fue provisto para la asistencia técnica especial. COFINA iba a recibir \$70,000 para la promoción de crédito mientras que MIDA obtuvo el balance de \$20,000 para una serie de estudios especiales de agroindustrias particulares de las cuales podrían ser desarrolladas durante la vida del proyecto: carnes, aceites vegetales, procesadoras de quesos y otros productos lácteos, uso industrial de los derivados del azúcar, alimentos animales, etc.

Al principio del período del proyecto se creía que COFINA identificaría un portafolio de solicitantes prospectos para el fondo de crédito, a quienes estos proyectos sumaran un valor de \$6.3 millones (ver tabla 1). Entonces el diseño del proyecto asumió que la selectividad entre los sobrealabores de empresas prospectos fuera necesario.

El criterio para la exclusión se revisó en párrafos previos.

COFINA, la agencia administrativa fue establecida en 1975, y pasaba por un patrón de crecimiento constante en compromisos de crédito anual hasta 1981 (ver pp 7-8). Este crecimiento se reflejó en el establecimiento de oficinas regionales (David, Colon, Chitre-Los Santos) y el crecimiento del personal (tabla 5). El carácter de capital intensivo del patrón de inversión de COFINA está indicado en el costo sustancial por trabajo generado (\$54,000 es la cifra promedio en la tabla 6).

La predilección de COFINA por proyectos de muestra capaces de atraer publicidad internacional se conoce bien durante los 70's. Estos incluyeron el Hotel Marriott, el desarrollo de Contadora y el oleoducto Trans-Istmo. El fracaso de varias empresas a esta escala ha sido el resultado de pérdidas grandes. Los críticos observan que el enfoque en estas muestras convirtió el trabajo sólido y el esfuerzo concentrado de los proyectos más pequeños de la agroindustria como estos para ser financiados por el proyecto URBE.

Como otras agencias del gobierno, COFINA ha sufrido de la salida masiva de personal. El problema aparece haber sido peor en COFINA que en las otras agencias y podría ser un reflejo de su estatus disminuyente dentro del gobierno. Anotado en (pp. 11) que ninguna de las personas identificadas como el personal regional de COFINA en el informe anual de 1981 estuvieron en estas posiciones cuando les visitamos en febrero-marzo de 1983.

Estas potentes sucesos señalan los problemas que encontramos en el programa de crédito agroindustrial financiado por URBE. [En abril 11, 1983, con seis meses restando antes de la fecha de terminación del proyecto, COFINA puso una noticia en La Prensa, (un periódico del Panamá) anunciando que todavía tenía \$1.8 millones de fondos de URBE para prestar a la agroindustria y amenazo que los fondos se iban a perder a menos que los comprometieran antes de mayo 31, 1983 (tabla 5)!

En vista de la ejecución retardada, USAID Panamá fue profundamente involucrado en una revisión de este componente cuando los asesores empezaron su investigación en Enero.

El interés de USAID también se motivó por la necesidad de satisfacer una recomendaciones al registro de COFINA incluidas en el Informe de Auditoría sometido por el Inspector General Regional de marzo 19, 1982. Muchos de los datos del fondo usado en este informe fueron desarrollados por USAID y personal de MIDA al respecto del informe de la auditoría. Por otro lado, la mayoría de los datos del campo e investigación original contribuida por los asesores se encontró en el esfuerzo de USAID de la reprogramación requerida a justificar una extensión de un año del TACD de Mayo 31, 1983.

2- La estructura administrativa

La coordinación global del proyecto URBE fue la responsabilidad de MIPPE. Su organización para esta propuesta se presenta en la tabla 7. Desafortunadamente MIPPE interpretó su papel como de seguimiento en vez de gerente. La estructura de la relación fue establecida con el personal de MIPPE asignado a cada agencia del GOP, incluyendo COFINA. Sin embargo, ellos parecen haber interpretado su función como de colector de información para transmitirla a USAID para la preparación de su informe de proyectos trimestral.

Una de las faltas más serias de la implementación del diseño del programa fue la aversión de MIPPE a usar su posición de negociar entre los ministerios para actualmente entregar los componentes en el sentido pensado por el diseño del proyecto.

Según el personal de MIPPE, la fuente de todos los fracasos que tuvo el proyecto URBE, fue la incapacidad de concluir los contratos por el valor de \$1 millón de -

asistencia técnica para ser proporcionada a sus participantes. Sin embargo, los consultores para ser presupuestados para COFINA y MIDA no fueron de acuerdo a su papel de aprestador y gerencia técnica. Ambas agencias ya tuvieron la experiencia en los papeles asignados a ellos.

La política nacional de la agroindustria de la cual iba a guiar las inversiones de COFINA, iba a ser el producto de la Dirección de Agroindustria de MIDA. La asistencia técnica y la participación en los anteproyectos iban a ser provistos por el personal permanente de MIPPE. Asistencia a la administración de empresas, así iba a venir de los recursos del personal permanente de COFINA.

MIPPE fue negligente, además aun en su papel reducido como seguidor del programa. Los asesores no pudieron ni siquiera obtener o confirmar los datos que esta agencia proporciono en muchos aspectos del proyecto URBE, pero más particularmente con referencia al componente COFINA. ¡Por ejemplo, Carlos Morales el gerente de proyectos hasta 1982, preparo el informe final de sus propios archivos sobre el estado del proyecto a diciembre de 1982, afirmando que hubo 19 créditos de COFINA en operación con el valor de \$2.0 millones. Morales y su personal fueron la fuente en la cual USAID basó su información!.

Al no alcanzar sus objetivos del programa de crédito de COFINA, no fue el único fracaso del proyecto URBE. Ni los parques industriales, ni las terminales de transporte fueron ni cerca de estar terminados durante el primer trimestre de 1985. Solo el 20% del proyecto del programa de viviendas presupuestadas había sido gastado. Los administradores por USAID decidieron a revisar su papel administrativo por separado al diseño de desarrollo del area integrada y distribuir los componentes entre las divisiones apropiadas de la agencia (ver p. 3).

Ni MIPPE ni USAID anexaron al papel administrativo propuesto por el diseño del proyecto. La perdida mas sustancial resulto de la reorganizacion que ocurrio fue el concepto del desarrollo regional en sí. No han habido esfuerzos serios hechos para coordinar los componentes del diseño URBA para realizar el reforzamiento mutuo y efectos del proyecto crossmultiplicador.

3. Fuentes de Información para la Evaluación Agroindustrial.

Los asesores se encargaron de revisar y proveer una asesoría de las realizaciones de COFINA-MIDA basadas sobre las fuentes de información siguientes :

(1) documentos del proyecto, (2) entrevistas con el personal del proyecto, USAID, MIPPE, COFINA, MIDA; (3) investigación de campo de una serie escogida de empresas - apoyada por COFINA.

Pensábamos que los archivos del proyecto iban a ser completos y estar disponibles en ambas MIPPE y USAID para esta propuesta. Nuestra frustración fue profunda, (ver p. 70-71), porque la presencia del personal de tiempo completo alegadamente --- asignada a esta actividad. No hubo ni registros, reportes ni observaciones de primera mano del campo disponibles a nosotros de estas fuentes.

Dentro de USAID los únicos datos de la dirección de eventos de los cuales se presumía a seguir los componentes del Proyecto URBE a través del tiempo fueron incluidos en los informes trimestrales. Ellos probaron no solo inadecuadamente sino muchas veces incorrectamente (ver p. 72-73) esto. Ni la cantidad de fondos comprometidos ni el número de proyectos aprobados fueron consistentes de un trimestre al otro de las secciones de COFINA de este informe (ver las notas de resumen p. 73-75)

Más tarde aprendimos que la fuente de estos datos incorrectos era COFINA. No trataron de ser consistentes entre las muchas listas de proyectos aprobados y las cantidades dadas de un trimestre al otro en sus documentos oficiales. Compare, por ejemplo, las tres listas proporcionadas por COFINA de septiembre y noviembre de 1982 y febrero de 1983. (apendice I).

Estas inconsistencias se nos presentaron para un estudio de los registros ensamblados de varios informes del estado sobre las recomendaciones de la auditoría (ver apéndices A,B,C,D.) Mas documentación (y variantes adicionales) fueron introducidas en varias propuestas de la reprogramación preparada por MIPPE en febrero de 1982, marzo de 1983 y mayo de 1983. (apendices C, G, H).

Sin embargo mientras que estas cuentas inconsistentes de varios de los proyectos y cantidades pasaron por las manos de ambas oficinas de MIPPE y USAID por varios años, nunca fueron sospechados por los representantes de ninguna agencia. COFINA jugo el mismo juego con su lista de proyectos (bajo consideración activa), presentada a MIPPE y USAID como "evidencia" de sus intenciones y su capacidad de disponer pronto de los fondos del proyecto que se quedó. Cada lista sucesiva, empezando con septiembre de 1982 (apendice B) y siguiendo con enero 1983 (apendice D) (adherencia 7) y marzo de 1983 (apendice G) y mayo de 1983, (apendice H) reportan empresas y cantidades diferentes.

A veces, programas de tiempo estan conjuntos indicando la fecha propuesta de la aprobación. Ni fechas, ni nombres ni cantidades tuvieron valor alguna predictivo durante el intervalo (enero-junio) sobre lo cual los asesores mantuvieron su vigilancia.

Que USAID sabía de la falta de validez en estas declaraciones de COFINA de intento está incluido en varios de los documentos de la reprogramación preparado por el personal de la misión durante la primavera (pp. 5-6)

Los asesores se reunieron con el personal de USAID en marzo-abril y trataron de convencerlos de que el registro de ejecución de COFINA y el estado precario de muchos de los proyectos financiados no merecían más apoyo financiero para más agroindustrias, aún si algunos de los "proyectos prometidos" podían ser realizados. Fue recomendado entonces, que los recursos que COFINA no había comprometido se reasignaran al Ministerio de Comercio e Industria del programa de los pequeños negocios el cual al ser comparado con los esfuerzos tenían un éxito magnífico.

Sin embargo, el personal de USAID decidió aceptar el seguro verbal de que el personal de la gerencia de COFINA de que "todo está bien" y que los nuevos compromisos de crédito estarían producidos según el programa (apendice H). Sobre esta evidencia delegada, no trataron de reprogramar al PACD y solo que se le extendiera por otro año según los términos del memorandum de acción de mayo 30, 1983 (apendice E) (ver también pp. 17-18).

A esta fecha tardía es de interés primario históricamente, pero los documentos de MIPPE desde el primer año del proyecto aceptan el sabor y la sustancia del díaño multisectorial, las responsabilidades individuales (y causadas) de cada agencia, y el función del comité coordinador (ver pp. 24-26). A nuestro modo de ver, el comité de coordinación ha tenido dos reuniones durante la vida del proyecto. El informe del primer año está adjunto (apendice F).

Los documentos adquiridos de COFINA los cuales probaron ser útiles, fueron pocos en número (ver pp. 17-18) pero importantes, especialmente los informes ejecutivos - sobre 10 proyectos de la agencia (ver apendice M). Entrevistas con el personal de varias agencias incluidas en el proyecto de COFINA están descritas abajo (ver p. 47-57). Las fuentes originales de los asesores se dirigen también (pp. 24-25) pero están presentadas en su totalidad en el capítulo IV: Ejecución de Créditos.

Los asesores estuvieron menos que contentos con la calidad y cantidad de los datos documentados disponibles de COFINA sobre las actividades después de 5 años de operación del programa. Como anotamos en nuestra conclusión (pp. 47-57) "No hay ningún registro de alguna autoridad dándose cuenta del hecho de que COFINA ha faltado a -- aprobar un crédito nuevo desde marzo de 1981". Al menos esta fue la verdad hasta que se puso en movimiento por la fecha de expiración en el primer trimestre de 1983. Al menos nadie llamó la atención a este punto en específico. Otros datos obvios por sus ausencias, están listados en la página 18.

4. La Ejecución de COFINA como Administradora de Créditos.

La responsabilidad conjunta de MIDA y COFINA por el programa agroindustrial incluyó: (1) el establecimiento de una política agroindustrial y las prioridades para industrias específicas; (2) establecimiento y manejo del proceso de solicitud y re

visión; (5) proceso de supervisión y asistencia técnica a las empresas que apoya.

A.- Políticas y Prioridades.

Los diseñadores del proyecto URBE pensaban que una política nacional comprensiva existía en el tiempo en que el convenio del crédito fue preparado (ver carta pp. 43). Pero no resultó así. Ni estuvieron las prioridades determinando las selecciones entre las industrias específicas. Las actas de la reunión inter-agencias de Enero 25, 1985 (pp. 1-4) (apendice D, adherencia No.4 para el texto completo) convenció a los asesores que ni la políticas ni las prioridades estaban disponibles en el momento actual. Aunque un borrador de la declaración de políticas podría haber sido hecha, no la pudimos localizar.

Con referencia a los estudios específicos de la agroindustria de la cual se iba a preparar en conjunto con las prioridades determinantes el cuadro se ve oscuro. En la reunión de enero 25 (apendice D, adherencia No.4), el Ing. Guillema de la Dirección Agroindustrial de MIDA afirmó que IDIAP había terminado casi \$20,000 del valor de las investigaciones sobre las industrias específicas (ver pp:14-2); leche de soya, mannan y arboles frutales.

En la reunión de Enero, a pesar de la fecha inminente de expiración, el proceso de una propuesta para reprogramar unos \$195,300 más para 5 proyectos específicos y seminarios y un contrato más con IDIAP continuaba. Ningún contrato ha sido preparado hasta ahora para cualquiera de estos estudios de muestreo a nuestro conocimiento, sin embargo, además, no hay en circulación copias de las investigaciones que según IDIAP había hecho.

Al final, los asesores les falta entender la propuesta de proveer los contratos, a esta fecha tan tarde, para el conducto de esta investigación. La propuesta de esta actividad era para proveer una guía a COFINA en el desarrollo de su programa de crédito y a determinar cual actitud iba a ser tomada para alistas a los empresarios de las empresas específicas. Si se hubiera terminado estos estudios hubieran desarrollado la capacidad técnica dentro de MIDA y podría haberse usado para aconsejar a los clientes.

Dado que una extensión de un año ha sido proporcionada para gastar el presupuesto de URBE no tiene razon contratar los estudios de MIDA. No estaría terminados a tiempo para el uso de COFINA durante esta extensión del período del proyecto. Como esta política nebulosa de la agroindustria, cualquier resultado vendría bajo el título, muy pero muy tarde.

B. Procedimientos de Solicitud y Revisión de COFINA.

La información sobre este tema fue poca. COFINA no mantiene registros de la fecha en la cual un cliente archiva su solicitud. Nuestras observaciones dispersas indicaban que la duración de tiempo usado entre la solicitud y el desembolso fue de 7 meses (miel San Sebastian) a 26 meses (Semillas Superiores).

El informe de la auditoría requirió a COFINA que expidiera su proceso de revisión, quizá creyendo que esta tenía la responsabilidad por la falta de un proyecto nuevo a ser activado desde marzo de 1981.

El formulario de solicitud y la guía para la preparación del estudio del proyecto utilizado por COFINA aparece en el apendice J y K. No fueron modificados en el curso del cumplimiento con el informe de auditoría. Sin embargo, COFINA ofreció un programa de horario para llegar a la aprobación del crédito (ver para el apendice H), -- afirmando que solo 60 días serían necesarios. Este documento se presentó en Mayo 16, 1983. No tenemos información sobre su validez, sin embargo, un número de promesas fueron hechas al respecto del proceso de revisión y de reasignación del personal para expedir el proceso (ver pp. 74) como anotado en la pagina 13, sin embargo, el marco de tiempo ofrecido por COFINA para su propuesta de revisión del proyecto nuevo durante los meses que vienen parece requerir de 4 a 6 meses.

El proceso de solicitud y revisión también incluye la promoción y la distribución de información para la región oeste para alistar solicitantes nuevos. La reunión interagencias de enero 25, 1983 contiene una descripción de los esfuerzos iniciados en diciembre de 1982. Un anuncio de periódico de la misma fecha aparece como apendice D, adherencia 30.6. Como las políticas y prioridades la promoción parece haberse efectuado al final del proyecto en vez de al principio. Afirmaciones extravagantes -- fueron hechas por el éxito de la promoción de diciembre en la reunión de enero 25 y se alegó que produjo 12 solicitudes nuevas. Sin embargo, esta cifra se cayó al -- tiempo del informe de la auditoría fue preparado; solo 4 de los 12 fueron considerados como posibilidades (apendice D) anotamos en pp. 74 que \$70,000 estuvieron disponibles a COFINA para la promoción.

Este ítem del presupuesto parece haber sido añadido a la aprobación de la investigación de MIDA, donde como el bulto de los \$120,000 colocados para estudios especiales, se quedaron sin usar.

C. Supervisión y Asistencia Técnica.

Dos consultores fueron nombrados en mayo de 1981, por un número de propuestas. Los Ingenieros David Ruiz y Augusto Ríos, prepararon estudios de proyectos y siguieron los que ya estaban financiados. Además, la preparación de los estudios de los borradores de documentos para el Plan Nacional de Agroindustria para MIDA.

Sin embargo, no pudieron ofrecer la asistencia técnica, a pesar de su competencia (ver pp.) casi \$70,000 fueron presupuestados para sus servicios, y este probablemente representa la transferencia de fondos que fueron entendidos para el uso de promoción de COFINA.

A pesar de su ayuda con los anteproyectos, ninguno de los proyectos los cuales prepararon fueron financiados. Los documentos de política que prepararon no están terminados. La asistencia técnica que hubieran podido haber dado no fue dada. A nuestro conocimiento la asistencia técnica propuesta a ser proporcionada por el personal regular de MIDA no se materializó, al igual del consejo administrativo de negocios que sería proporcionado por COFINA.

[Las actividades ejecutadas por personas empleadas para servicios de asistencia técnica, como las políticas, prioridades, estudios especiales y actividades promocionales descritas en esta sección, fueron al revés. Los consultores Ruiz y Rios, fueron nombrados después de la fecha en que se aprobó el último crédito (marzo de 1981). Mientras que su trabajo parece haber sido de alta calidad dejó de enfrentar ni (1) la necesidad de conseguir más solicitudes, ni(2) la necesidad de proveer apoyo a las industrias moribundas (ver capítulo iv).

5. Ejecución de las agroindustrias apoyadas por créditos.

Los datos sobre la ejecución del proyecto provienen de dos fuentes : una serie de formularios de información preparados por COFINA sobre 13 proyectos (ver apéndice I) y nuestras muestras de investigación de campo hechas en febrero del 9 al 4 de marzo. Nuestra primera serie de conclusiones al respecto de estas 13 empresas, se presenta en las tablas 8-11 basadas en las hojas de información y en el resumen de la página .

- 1- Ningún proyecto de COFINA fue aprobado más recientemente que el de Marzo 16, 1981 (tabla 8).
- 2- Los fondos totales adelantados a estos clientes tuvieron un promedio de \$258,256. Pero la porción de URBE en estos créditos tuvo un promedio de solo \$155,764, 60% del total (tabla 8).
- 3. La morosidad promedio de los 13 proyectos es de \$66,857 (tabla 9), Cuatro de los proyectos no están en operación y están en el proceso de recuperación.
- 4. El número promedio de empleo generado por proyecto en operación es de 20.5. Esto cae corto en la amplitud generada de 15-30 designada para empleo.

Sin embargo la inversión por trabajo es de \$14,220- muy por arriba del tope propuesto de \$10,000 invertido por trabajo. Sin embargo COFINA mejoró mucho sobre los niveles previos de inversión. \$54,000 por trabajo producido (tablas 6,10).

5. A pesar de la intervención sustancial del personal de USAID , el nivel de reembolso requerido por COFINA no se mejoro mucho. En septiembre de 1982, el reembolso total a COFINA fue de \$1'225,074 (ver apendice A). A mayo 16,1983 COFINA pidió un reembolso de \$1'345,355 (ver tabla 11).

La revisión de las empresas que resulto de las visitas de campo, entrevisto con el personal de COFINA, estudio de los informes ejecutivos (apendice M) fue la parte más productiva de la evaluación. [Los datos descriptivos de esta revisión se presentan en detalle en las paginas 59-66 . y se debe de leer en la forma en que se presentan. Unas observaciones de resumen se pueden ofrecer sobre la serie entera de los estudios.

Los proyectos URBE tienen una buena distribución geográfica, 6 de los 13 se encuentran en Chiriquí; 7 están divididos entre Los Santos, Cocle, Herrera y Veraguas. Estan localizados en locales de los cuales estan muy lejos o de los centros de crecimiento o servicios. Estan concentrados asimetricamente en algunas industrias: Apiarias para exportar (4 prestamos), agropecuarias de camarones (2 prestamos),--- ninguna de estas demuestras uniones traseras fuertes a la gricultura. Otras sí cum plen con este requisito (ver tabla 8).

Un registro de reembolso terrible a los proyectos apoyados (tabla 9) por el juicio de COFINA que 4 de ellos (Nos. 1,8,12 y 13) se deben cerrar.

Llego a ser claro con mayor investigación sin embargo, que hay tres mas que es tan considerados para tomar medidas legales (NOs. 3, 5, y 6 de la tabla 9).

Cuando se tomen en cuenta estas medidas, 7 de los 13proyectos actuales serán - eliminados de la lista.

Al otro extremo, 3 de los proyectos más grandes están haciendo registros distin guidos por la productividad, reembolso y producción: COAGRO, Semillas Superiores y Apiarios Industriales.

Estas industrias se necesitan que solamente haya condiciones economicas favora bles. Las otras tres estan en posiciones menos favorables.- Ernesto Berard, Sarigua y Frutales Panameñas. Mientras que estas son tecnicamente solidas y bien manejadas, las tres sufren niveles muy altos de subcapacidad. El ultimo grupo según nuestro - diagnostico se podria ayudar mucho con estudios especiales de la industria y el -- mercado del cual se encargaría MIDA, pero no lo hizo.

Abajo de este grupo de los seis, los cuales estan inseguros de salvarse, hay - tres apiarios los cuales estan moribundos financieramente, o incapacez de producir o de vender sus productos. " Apiarios Guerra, Miel San Sebastian y Hermanos Rudas. Este grupo, según nuestro diagnostico se podría haber ayudado por el tipo de asis- tencia tecnica aplicada de la cual los miembros del personal de MIDA y COFINA les

debieron haber proporcionado, pero no lo hicieron.

Al fin, hay cuatro empresas las cuales ya entraron a juicios legales : Industrias Apícolas, Jesus Cogley, Punta Rincon y Punta Bucaro. Estas empresas nunca llegaron a ser operativas. Apuntes hechos por el personal de COFINA Indican que no tuvieron las capacidades administrativas, financieras o de manejo. Las mismas observaciones se hicieron sobre varias empresas del grupo anterior de los apiarios moribundos.

Nos queda una pregunta penetrante. ¿Desde un principio, si estos empresarios inspiraron tan poca confianza a la gente de COFINA, porque se les aprobaron sus estudios de proyecto? Todos parecen poco calificados y nunca tuvieron oportunidad de éxito.

Nuestras investigaciones de campo y más datos han sido organizados de manera tabular en la tabla 12. Cuando comparen los datos de la tabla 12 con los de la tabla 8 una relación se presenta que es el punto de nuestra observación final: Los mejores proyectos (Clase A) parecen tener proporciones menores de fondos de URBE-USAID en sus créditos. El opuesto está también lo cierto. Los proyectos malos (Clase C-D) parecen tener proporciones mas altas de la participación de URBE en sus créditos totales.

Esta relación fue probada en la tabla 13 con resultados sorprendentes; en el grupo de la clase A-B, solo el 48.4% de los fondos vienen de URBE, en el grupo C-D, 90.4% de los fondos vienen de la cuenta del Proyecto URBE!

Al final, notamos que parece haber una unión entre la proporción alta de fondos URBE en los créditos malos y el asunto de reembolso. Prestamos en el grupo C-D a veces ha sido mal apropiado o usado para propuestas que no fueron entendidas. No está de suponerse entonces, que COFINA tendrá problema en producir pedidos válidos para el reembolso por los créditos a esta serie de clientes.

Conclusiones: Objetivos y Realizaciones .-

Los objetivos del programa agroindustrial apoyado por el Proyecto URBE son capaces de una revisión breve: \$3.2 millones se iban a gastar en créditos adelantados a 22 proyectos con un valor promedio de \$150,000. Esperaban que generasen de 320-640 trabajos al costo de \$5,000 a \$10,000 cada uno, y a construir uniones traseras a la agricultura de lo cual se estimularia la producción de las materias primas.

Al final de los 5 años del proyecto, el registro se quedo como sigue :

- 1- COFINA prestó en total \$3'357,592 entre 13 proyectos.
- 2- El proyecto fue cobrado con \$2'024,930 de esta cantidad.
- 3- COFINA pidió \$1'586,376 de reembolsos.
- 4- USAID pagó \$1'345,355 de esta cantidad.

La línea cuatro es importante. Casi \$2 millones del original de \$3.2 millones se quedaron no reembolsados en la fecha de expiración del proyecto URBE. Queda por ver cuanto de esta suma podrían gastar con validez durante los 12 meses a la extinción autorizada para COFINA al 31 de Mayo de 1983.

Solo 225 trabajos fueron creados a un costo promedio de \$14,220.

Las uniones traseras a la agricultura resultan en cantidades significativas solo en cuatro proyectos : COAGRO, Semillas Superiores, Ernesto Berard, y FRUPASA. Los apiarios y los proyectos de camarón nosatisfacen esta criterio, y no hay otros sobrevivientes. Solo uno de estos (COAGRO) se encuentra cerca de un centro de servicio o crecimiento.

Algunos de los otros directivos presentados en las pp. 2-3 arriba, merecen un comentario final. Opuesto al diseño del proyecto, un número de empresarios quienes recibieron apoyo que aparecen en las clases C-D (tabla 12) no fueron capaces. No parece posible que los apiarios hubieran sido parte del Plan Nacional agroindustrial a una alta prioridad; sin embargo, fue numericamente los clientes más importantes del apoyo de COFINA. Claramente la demostración de que existe un mercado para el proyecto del producto, requerido por el trabajo, no se aplica en este caso. También sugerimos que la capacidad no utilizada en la producción de miel en otras partes de Panamá, no había necesidad de que COFINA creara mas competencia en este industria.

Un número de promotores, de quienes recibieron créditos de COFINA, y fondos URBE fueron capaces de obtener créditos de fuentes comerciales de otras agencias. Muchas ya lo habían hecho en el momento que solicitaron a COFINA. La adherencia estricta al diseño los hubiera presentado como inelegibles. Sin embargo, al enfocar esta regla también hubiera eliminado algunos de los mejores proyecto.

Un oficial de USAID, asociado con el Proyecto URBE desde su inicio, repitió una observación varias veces a los asesores: "El Proyecto URBE FUE entendido a probar un concepto, no era la intención realizar un mejoramiento economico sustancial de la región oeste". El concepto se puede interpretar de ampliación o estrechez.

Una interpretación amplia hubiera examinado el papel de COFINA en la agroindustria en conexión con los demás componentes del proyecto; terminales de transporte; parques industriales, proyectos de viviendas y créditos de pequeños negocios. Se sugiere en las pp. 15-17 arriba que todo se hubiera podido haber integrado y mutuamente reforzado para el desarrollo del diseño.

La prueba de este concepto produjo resultados totalmente negativos. Los demás componentes, o muchos de ellos, solo se quedaron en la etapa de planeación o se emzaron hasta el final de los 5 años. además ni el comite coordinador de MIPPE ni el personal de USAID sobrevivieron a la experiencia intactos.

Durante el ultimo año del proyecto, la autoridad de MIPPE para controlar los

contratos de asistencia técnica fue disminuyendo y permitieron a los otros ministerios preparar sus propios contratos independientemente. El comité de Coordinación que solo se reunió 2 veces, nunca llegó a ser una entidad significativa. Los administradores de URBE dividieron los componentes del proyecto dentro de la misión.

Una interpretación estrecha del concepto hubiera sido limitada al papel de -- COFINA en la creación e implementación de las políticas de desarrollo agroindustrial Panameno. Si las industrias claves hubieran sido establecidas, entonces el programa de la agroindustria podría haber sido establecido en un papel de líder para el desarrollo de los recursos rurales en la región oeste.

Debido al fracaso de no haber terminado ni las políticas ni los estudios de -- prioridades, y relacionar la selección de las empresas apoyadas por ella, esta oportunidad no se realizó hasta el momento. Sin embargo, las realizaciones significantes de varias de las empresas individuales apoyadas con créditos no se debió disminuir. Ambas COLGRO y Semillas Superiores ya han tenido éxito en influir positivamente en la agricultura de Panamá. Y ambos subproyectos fueron apoyados con fondos del proyecto URBE.

Si el balance de apoyo de las agroindustrias de URBE que todavía queda disponible para la relocalización hasta junio de 1981, se puede colocar a empresas iguales en significancia, el registro del proyecto podría ser todavía crediticio. En este caso, se podría decir que el concepto más estrecho pasó la prueba.