



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00021-2018**
6 de noviembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
COLOCACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DEL FIDEICOMISO
NACIONAL DE DESARROLLO (FINADE)

2018

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
DEFINICIONES	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA.....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS.....	9
2. Resultados.....	10
TEMA 1: CRÉDITOS OTORGADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD CON RECURSOS DEL FINADE . 10	10
HALLAZGO 1.1: INCUMPLIMIENTO DE CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS CON RECURSOS DEL FINADE	10
HALLAZGO 1.2: LAS TASAS DE INTERÉS OTORGADAS A LOS BENEFICIARIOS DEL SBD POR LOS OPERADORES FINANCIEROS Y AGENTES COLOCADORES SUPERAN LAS TASAS AUTORIZADAS POR EL CONSEJO RECTOR	13
INCUMPLIMIENTO DE TASAS AUTORIZADAS POR EL SBD AL BENEFICIARIO FINAL.....	14
DISCRECIONALIDAD DEL INTERMEDIARIO FINANCIERO PARA LA FIJACIÓN DE TASAS EFECTIVAS POR COBRAR AL BENEFICIARIO FINAL EN PROGRAMAS DEL SBD	14
TEMA 2: NORMATIVA SOBRE LOS CRÉDITOS CANALIZADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD	16
HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES DE ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA ACTIVIDAD CREDITICIA CON RECURSOS DEL SBD.....	16
3. Conclusiones	18
4. Disposiciones.....	18
AL LICENCIADO RENATO ALVARADO RIVERA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	19
AL LICENCIADO MIGUEL AGUIAR BERMÚDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO RECTOR DEL SBD, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	19
AL LICENCIADO OSVALDO SOTO HERRERA EN SU CALIDAD DE JEFE LOCAL DE FIDEICOMISOS DEL BANCO DE COSTA RICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	20
 CUADROS	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO	6
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS.....	9
CUADRO N° 3 INCUMPLIMIENTOS SEGÚN CONDICIÓN DE CRÉDITO	11
CUADRO N° 4 OPERACIONES QUE INCUMPLEN EL LÍMITE MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO	12
CUADRO N° 5 OPERACIONES QUE INCUMPLEN TASAS DE INTERÉS	12
CUADRO N° 6 OPERACIONES QUE INCUMPLEN PLAZO MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO	12
CUADRO N° 7 INCUMPLIMIENTO DE TASAS DE INTERÉS OTORGADAS AL BENEFICIARIO FINAL SEGÚN PROGRAMA DE CRÉDITO.....	14
CUADRO N° 8: MARGEN DE INTERMEDIACIÓN OBTENIDO POR LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS.....	15

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La Auditoría de Carácter Especial tuvo como propósito verificar el cumplimiento de la normativa que rige la colocación y uso de los recursos del Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE), por los operadores financieros acreditados por el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), regulados o no regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). El estudio se enfocó en la verificación del cumplimiento normativo aplicable en la colocación y uso de los recursos de la cartera de crédito vigente al 31 de diciembre de 2017, compuesta por 14.689 operaciones formalizadas por operadores financieros y mediante agentes colocadores del SBD a partir del año 2014 y con un saldo principal de ₡108.662,7 millones; así como de los mecanismos de evaluación, seguimiento y supervisión aplicados a los operadores financieros acreditados.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos debe regir el accionar de las instituciones, según se desprende de los principios Constitucionales que el Legislador dispuso con el propósito de mejorar la gestión institucional en procura de proveer a los ciudadanos servicios públicos de calidad, gestionados eficiente y oportunamente. En ese sentido, se considera relevante el estudio sobre la colocación y uso de los recursos del FINADE, el cual cuenta con un patrimonio autónomo de ₡163.159,2 millones al 30 de septiembre de 2017, y fue creado en la Ley del SBD, como un instrumento operativo para financiar e impulsar proyectos productivos que permitan la inclusión financiera y económica de los beneficiarios del Sistema.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Como resultado del análisis de una muestra de 166 operaciones crediticias colocadas por operadores financieros y mediante agentes colocadores con recursos del FINADE, con un saldo principal de ₡10.588,1 millones al 31 de diciembre de 2017, se determinó que 153 expedientes de crédito (92%), evidencian el incumplimiento de al menos una de las condiciones establecidas para su otorgamiento. En ese sentido, el 43% de los casos analizados no cuentan con información suficiente que permita concluir sobre la viabilidad del proyecto financiado y en un 28% de los casos la información contenida en el expediente resultó ser insuficiente para demostrar la condición de beneficiario del SBD.

Asimismo, en un 11% de los créditos otorgados por operadores no regulados por la SUGEF se incumplió al menos una de las condiciones financieras relacionadas con tasa de interés, límite máximo de financiamiento, plan de inversión y plazo máximo de financiamiento. En un 80% de la muestra total evaluada no se demostró el seguimiento que debe realizar el operador financiero sobre el financiamiento y el proyecto respectivo, en un 45% no se comprobó que se efectuara el análisis e identificación de los posibles grupos de interés económico del deudor y en un 13% de los casos no se ubicó documentación suficiente que respalde el análisis de capacidad de pago del deudor.

Por otra parte, se determinó la existencia de 1.198 operaciones de crédito por un monto de ₡2.375,6 millones, en las que la tasa de interés otorgada al beneficiario final excede la tasa de interés aprobada por el Consejo Rector en el respectivo programa de crédito.

Adicionalmente, del análisis de la cartera de créditos del FINADE vigente al 31 de diciembre de 2017, se evidenció que en el programa para el financiamiento de operaciones de los

sectores industria, comercio y servicios, un “operador financiero no regulado”, otorgó a los beneficiarios finales 234 operaciones de crédito por un monto de ₡999,7 millones, con tasas de interés que fluctúan entre el 13,45% y el 43,90%, lo cual generó que dicho operador, obtuviera como rédito márgenes de hasta 36,2 pp. Lo anterior, se presentó debido a que el FINADE concedió recursos a dicho operador financiero a una tasa del 7,70% anual, dejando a criterio de ese intermediario la determinación de la tasa efectiva para el beneficiario final.

El análisis del marco regulatorio que rige la actividad crediticia originada en los recursos del FINADE canalizados a los sujetos beneficiarios de la ley, evidenció que la normativa correspondiente no se encuentra ordenada, sistematizada, ni articulada, lo cual crea confusión respecto a las reglas que rigen los créditos que se canalizan por diversos operadores financieros y agentes colocadores que participan del SBD. Actualmente, en la Secretaría Técnica del Consejo Rector se encuentra en proceso de desarrollo, un modelo de gestión de normativa, que se espera esté totalmente implementado en el año 2020.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Consejo Rector del SBD ordenar, a su Secretaría Técnica, la elaboración de una metodología de supervisión y control de los créditos otorgados por los operadores financieros, a los sujetos beneficiarios de la Ley del SBD, para que una vez elaborada se someta a la oficialización y divulgación correspondiente. Así como, emitir una norma que exija la definición precisa de los márgenes de intermediación financiera para los operadores y la tasa efectiva para el beneficiario final de los créditos otorgados con recursos del FINADE. Asimismo, se dispone al Consejo Rector velar por la efectiva implementación del Modelo de Gestión de Normativa que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, brindando seguimiento permanente a sus avances.

A la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD se le dispone aplicar las medidas que correspondan a los operadores financieros acreditados que incumplieron las tasas de interés autorizadas por el Consejo Rector del SBD, en los diferentes programas de crédito del FINADE, de conformidad con la normativa que rige la actividad.

Al Banco de Costa Rica en su función de Fiduciario del FINADE se le dispone implementar la metodología de supervisión y control de los créditos otorgados por los operadores financieros, a los sujetos beneficiarios de la Ley del SBD, que oficialice el Consejo Rector del SBD, así como, efectuar un análisis técnico y legal de los contratos vigentes, establecidos entre el FINADE y los operadores financieros, de manera tal que las condiciones de los mismos queden sujetas a los objetivos de la Ley del SBD.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
COLOCACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DEL FIDEICOMISO
NACIONAL DE DESARROLLO (FINADE)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos debe regir el accionar de las instituciones, según se desprende de los principios Constitucionales que el Legislador dispuso con el propósito de mejorar la gestión institucional en procura de proveer a los ciudadanos servicios públicos de calidad, gestionados eficiente y oportunamente.
- 1.2. En ese sentido, se considera relevante el estudio sobre la colocación y uso de los recursos del FINADE, el cual cuenta con un patrimonio autónomo de ₡163.159,2 millones al 30 de septiembre de 2017, y fue creado en la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, como un instrumento operativo del SBD, para financiar e impulsar proyectos productivos que permitan la inclusión financiera y económica de los emprendedores, las micro empresas, las pymes, los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, los modelos asociativos empresariales y los beneficiarios de microcrédito; y que además, promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos.
- 1.3. Así las cosas, el estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVOS

- 1.4. El propósito de la auditoría fue verificar el cumplimiento de la normativa que rige la colocación y uso de los recursos del FINADE, por los operadores financieros acreditados por el Consejo Rector del SBD, regulados o no regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

ALCANCE

- 1.5. El estudio se enfocó en la verificación del cumplimiento normativo aplicable en la colocación y uso de los recursos, mediante la cartera de crédito vigente al 31 de diciembre de 2017, compuesta por 14.689 operaciones formalizadas por los operadores financieros del SBD y

mediante agentes colocadores a partir del año 2014 y con un saldo principal de ₡108.662,7 millones¹; así como de los mecanismos de evaluación, seguimiento y supervisión aplicados a los operadores financieros acreditados.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría utilizados en el estudio fueron comunicados a la Administración del SBD, mediante el oficio N° 2714 del 21 de febrero de 2018.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría – versión 4 –, establecido por la DFOE.
- 1.8. Para el desarrollo de la auditoría se utilizó la información suministrada por funcionarios del FINADE y de la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD. Adicionalmente, se contó con la colaboración del personal de los operadores financieros acreditados, quienes facilitaron los expedientes de las operaciones de crédito seleccionadas en la muestra analizada.
- 1.9. El análisis del cumplimiento de la normativa aplicable a la colocación y uso de los recursos de FINADE por parte de los operadores financieros del SBD, partió de la cartera de crédito compuesta por 17.939 operaciones y con un saldo principal de ₡118.453 millones al 31 de diciembre de 2017, de la cual se excluyeron las operaciones con fecha de formalización anterior al año 2014, y además, las operaciones cuyo monto original fue inferior a los ₡500.000. Como resultado, el marco muestral analizado se compone de 14.689 operaciones de crédito con un saldo principal de ₡108.662,7 millones, clasificadas por estratos según se trate de operadores financieros regulados o no por la SUGEF².
- 1.10. Para el caso de créditos otorgados por operadores regulados por SUGEF, se determinó una muestra de 56 operaciones de crédito (₡6.222,8 millones), utilizando un nivel de confianza del 95% y una tasa de error esperado del 1%. Por su parte, el tamaño de la muestra de operaciones de crédito otorgadas por operadores no regulados por esa Superintendencia fue de 110 operaciones (₡4.365,3 millones), con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error esperado del 3%.

DEFINICIONES

- 1.11. De conformidad con la normativa que rige la colocación y uso de los recursos del FINADE, se detallan los principales conceptos utilizados en el estudio:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Agente colocador	Organización, acreditada en el SBD que, en un modelo de banca de segundo piso, realiza operaciones de primer piso con autonomía funcional del operador acreditado responsable del programa que ampara su participación, excepto por

¹ De la cartera de crédito total por un monto de ₡118.453 millones, se excluyen las operaciones formalizadas de previo al año 2014 y aquellas con un monto original menor a los ₡500.000.

² Del total de las operaciones de crédito, 5.576 (₡82.938,8 millones) fueron colocadas por operadores financieros regulados por la SUGEF y 9.113 (₡25.723,9 millones) por operadores no regulados por esa Superintendencia. En esos estratos se utilizó muestreo por aceptación, fundamentado en una función de probabilidad de Poisson, por tratarse de una auditoría donde el enfoque es corroborar la aceptación o no de ciertas características de interés.

CONCEPTO	DEFINICIÓN
	la identificación y selección de los eventuales sujetos de crédito que conforme a derecho deben corresponder a los indicados en el artículo 6 de la Ley N° 9274. Puede fungir como agente colocador cualquiera de las organizaciones tipificadas en el artículo 36 de la Ley N° 9274 y artículo 59 de la Ley N° 1644.
Banca de segundo piso	Modelo de operación en el que un Banco acreditado en el SBD concede crédito a un agente colocador, para que éste a su vez, otorgue créditos a los beneficiarios finales, de conformidad con los parámetros y condiciones establecidas en la Ley N° 9274.
Consejo Rector	Superior jerárquico del SBD.
Margen de intermediación	Corresponde a la remuneración a favor del operador financiero o el agente colocador; y se constituye del margen financiero establecido entre las partes; el mismo, se debe considerar en la determinación de la tasa efectiva y debe contenerse dentro del margen autorizado en el respectivo programa.
Operación de primer piso	Operación crediticia en la que existe una relación directa con el beneficiario final de un crédito para el desarrollo.
Operación de segundo piso	Operación crediticia en la que existe una relación indirecta con el beneficiario final de un crédito para el desarrollo y una relación directa con un agente colocador.
Operador Financiero no regulado	Entidades que no realizan intermediación financiera; por lo tanto, la SUGEF no las regula, independientemente de su naturaleza jurídica, que presenta su solicitud de autorización o acreditación ante el Consejo Rector del SBD y cumpla con todos los requisitos normativos, de control y supervisión establecidos y demás parámetros de valoración de riesgo aprobados por ese Consejo.
Operador Financiero regulado	Intermediario financiero regulado por la SUGEF, independientemente de su naturaleza jurídica (pública o privada), que presente su solicitud de autorización o acreditación ante el Consejo Rector del SBD y cumpla con todos los requisitos normativos, de control y supervisión establecidos y demás parámetros de valoración de riesgo aprobados por ese Consejo. La Ley N° 9274 excluye al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
Programa marco o Portafolio de proyectos	Registro del plan y condiciones, autorizadas por el Consejo Rector del SBD, a las que debe sujetarse el operador financiero acreditado y el agente colocador, para la colocación de recursos amparados a la Ley N° 9274.
Proyecto productivo viable	Proyecto productivo que sea factible técnica, social y económicamente, donde una vez realizada su evaluación, según los métodos adoptados por el Operador Financiero y, según las buenas prácticas internacionales, concluya que es realizable y pueda llegar a ejecutarse exitosamente.
Sujetos Beneficiarios del SBD	Emprendedores, microempresas, pymes, micro, pequeño y mediano productor agropecuario, modelos asociativos empresariales y beneficiarios de microcrédito.
Tasa de interés activa efectiva (tasa efectiva)	Corresponde a la Tasa Interna de Rendimiento (TIR) anualizada, la cual iguala en el periodo actual los flujos de efectivo futuros de ingreso y egreso concernientes a cualquier operación de crédito. Dichos flujos futuros considerarán, entre otros aspectos, los desembolsos de la operación, la cuota mensual que incluye intereses o amortización, comisiones de inicio, comisiones periódicas adicionales (anuales, semestrales, mensuales, etc.), estudios varios (crediticios, avalúos, entre otros), honorarios legales, costo de inspección de obra y costos de revisión de planos, presupuestos y, en general, todos los que estén relacionados directamente con la operación de crédito, los cuales signifiquen un desembolso para el cliente, excepto los establecidos por ley, como por ejemplo los impuestos de escritura, traspaso o registro y otros similares.
Tasa de interés nominal	Corresponde al porcentaje que se agregará al capital cedido como remuneración durante un periodo determinado; es decir, es la tasa asignada al crédito para efectuar el cálculo de la cuota mensual por intereses.

Fuente: CGR, con base en el Reglamento a la Ley N° 9274 y normativa del SBD.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.12. En la Ley denominada Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 9274³, se crea el Sistema de Banca para el Desarrollo como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país; así como el Fideicomiso Nacional de Desarrollo como un instrumento operativo con patrimonio autónomo (¢163.159,2 millones al 30 de septiembre de 2017), para la canalización de recursos en cumplimiento de los objetivos de la Ley.
- 1.13. En línea con lo anterior, en la Ley N° 9274 se establecen, entre otros, como objetivos del SBD, la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios, así como el establecimiento de políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos. Los sujetos beneficiarios del SBD incluyen a los emprendedores, las micro empresas, las pymes, los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, los modelos asociativos empresariales y los beneficiarios de microcrédito.
- 1.14. El patrimonio del FINADE es administrado actualmente por el Banco de Costa Rica⁴, sus recursos se distribuyen, a favor de los beneficiarios del SBD, bajo los lineamientos y directrices que emita el Consejo Rector y deberán ser destinados, según se describe en el artículo 15 de la Ley N° 9274, con los siguientes fines:
- a) Capital para el financiamiento de operaciones crediticias.
 - b) Capital para proporcionar avales que respalden créditos que otorguen los participantes e integrantes del SBD.
 - c) Servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
 - d) Fomento, promoción, incentivación y participación en la creación, reactivación y desarrollo de empresas, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo.
 - e) Financiamiento de las primas del seguro agropecuario o de otros sectores productivos que así lo requieran.
- 1.15. De conformidad con el artículo 30 de la Ley N° 9274, el Órgano Contralor ejercerá sus actividades de fiscalización sobre las operaciones de crédito que se realicen con los recursos que formen parte del FINADE. Adicionalmente, el fideicomiso en comentario es fiscalizado por medio de la Auditoría Interna del fiduciario y de la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD, así como por las auditorías externas que éste contrate.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.16. En el Decreto Ejecutivo N° 38906-MEIC-MAG-MH-MIDEPLAN que contiene el denominado "Reglamento a la Ley N° 9274, Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes"⁵, se solicita que los operadores financieros adicionen en los planes de trabajo de las auditorías internas y externas de sus entidades, la fiscalización de los programas, las carteras asociadas con recursos del SBD y el cumplimiento

³ Ley del 12 de noviembre de 2014, publicada en el Alcance 72 de La Gaceta N° 229, del 27 de noviembre de 2014, que reforma de manera integral la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 y otras leyes.

⁴ Las condiciones de administración del fideicomiso, se establecen en el "Contrato de Fideicomiso Nacional para el Desarrollo", firmado el 13 de septiembre de 2012 entre el Consejo Rector del SBD (Fideicomitente) y el Banco de Costa Rica (Fiduciario).

⁵ Publicado en el Alcance 1 de la Gaceta N° 3, del 4 de enero de 2017.

de las metas y los objetivos establecidos; con el fin de informar al Consejo Rector sobre los resultados de esos estudios.

- 1.17. Del análisis de los informes remitidos a la Secretaría Técnica del Consejo Rector, por los operadores financieros que colocaron recursos del FINADE en el año 2017, se determinó que para ese periodo, de los 41 operadores financieros, acreditados antes de ese año, únicamente 13 (31,7%) presentaron informes relacionados con la fiscalización de los recursos del SBD, según lo establecido en el reglamento precitado y 28 (68,3%) no presentaron ningún informe o presentaron informes sobre auditorías de estados financieros.
- 1.18. Al respecto, la Secretaría Técnica del SBD indicó a la CGR que en coordinación con la Auditoría Interna de esa Secretaría, se procedió a contratar una consultoría que tiene como objetivo determinar el modelo de aseguramiento para cumplir con las responsabilidades de los participantes del SBD. La contratación, a la fecha de cierre de esta auditoría, estaba en proceso de ejecución y se espera que se logre obtener un modelo de aseguramiento que permita establecer los mecanismos necesarios para el control y seguimiento de las responsabilidades de los operadores financieros en la fiscalización, seguimiento y control de los fondos del SBD en general.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. En reunión celebrada el 8 de agosto de 2018, se expusieron los resultados de la auditoría al Lic. Miguel Aguiar Bermúdez, Director Ejecutivo, a la Licda. Hilda Arroyo Bolaños, Directora de Fomento y Promoción para el Desarrollo y a la Licda. Sara Porras Mora, Auditora, funcionarios de la Secretaría Técnica del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo; al Lic. Osvaldo Soto Herrera, Jefe Local de Fideicomisos y a la Licda. Vivian Quesada Serrano, Supervisora de Fideicomisos, ambos funcionarios del Banco de Costa Rica. El borrador del informe de la auditoría se entregó a la Secretaría Técnica del Consejo Rector mediante el oficio N° 14269 (DFOE-EC-0700) del 4 de octubre de 2018, con el fin de que remitieran las observaciones que consideraran pertinentes a la Contraloría General.
- 1.20. Mediante el oficio N° CR/SBD-0311-2018 del 19 octubre de 2018, la Secretaría Técnica del Consejo Rector planteó observaciones al borrador del informe. El detalle, análisis y atención de tales observaciones se comunicó mediante oficio DFOE-EC-0773 (15944)-2018.

SIGLAS

- 1.21. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
Acuerdo SUGEF 15-16	Reglamento sobre gestión y evaluación del riesgo de crédito para el SBD
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCR	Banco de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
FINADE	Fideicomiso Nacional de Desarrollo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MH	Ministerio de Hacienda.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TBP	Tasa básica pasiva.

2. Resultados

TEMA 1: CRÉDITOS OTORGADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD CON RECURSOS DEL FINADE

HALLAZGO 1.1: INCUMPLIMIENTO DE CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS CON RECURSOS DEL FINADE

- 2.1. De conformidad con la Ley N° 9274, los recursos del FINADE se distribuirán bajo los lineamientos y directrices que emita el Consejo Rector, en cumplimiento del plan y condiciones autorizadas por éste, para el financiamiento de proyectos productivos viables, el cual será otorgado a las microempresas, pymes, micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, modelos asociativos empresariales y beneficiarios de microcrédito, según las condiciones de calificación dispuestas en el artículo 6 de ese cuerpo normativo.
- 2.2. Asimismo, en el Reglamento a Ley N° 9274 se dispone que el Consejo Rector establecerá los mecanismos de control para verificar que los integrantes del SBD cumplan con sus obligaciones. En ese sentido, en el artículo 46, se establece que los operadores financieros deberán incorporar, como parte de su gobierno corporativo, el control y el seguimiento de los resultados de los programas acreditados ante el Consejo Rector.
- 2.3. Por su parte, en el Acuerdo SUGEF 15-16 se indica que si bien la banca de desarrollo es una actividad crediticia que difiere de las líneas de crédito tradicionales, las operaciones realizadas bajo la Ley N° 9274, no se encuentran exentas de la aplicación de la normativa emitida por el CONASSIF. En ese sentido, se disponen los siguientes lineamientos sobre el expediente del cliente:
- Los expedientes que respaldan el otorgamiento de un crédito de banca de desarrollo deben contar con información mínima que demuestre, entre otros, la condición de sujeto beneficiario, la viabilidad del proyecto y el cumplimiento de condiciones financieras establecidas para el crédito.
 - Debido a que los beneficiarios del SBD, por su perfil crediticio, pueden carecer de estados financieros formales o documentación confiable y preparada sistemáticamente que respalde presupuestos y flujos de efectivo, el operador financiero deberá generar la documentación del crédito, mediante sus oficiales de crédito, por medio de visitas al negocio y al hogar del cliente.
 - Los créditos serán otorgados utilizando metodologías crediticias para, entre otros aspectos, perfilar al sujeto beneficiario del crédito, determinar la voluntad de pago, conocer la forma y el origen de los fondos de reembolso y valorar su capacidad de pago.

TEMA 1: CRÉDITOS OTORGADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD CON RECURSOS DEL FINADE

Debilidades en la supervisión y control de los créditos otorgados por el FINADE, han evidenciado incumplimientos en los créditos otorgados con recursos del SBD, al permitir tasas de interés cobradas a los beneficiarios finales superiores a las autorizadas por el Consejo Rector.

d) Los expedientes deben incluir información sobre el seguimiento del financiamiento, a saber: bitácoras sobre visitas de campo al domicilio y al negocio del cliente, información de tipo financiero aportada por el beneficiario o generada por el operador financiero mediante visitas de campo.

2.4. Como resultado del análisis de la muestra de 166 operaciones crediticias⁶ colocadas por operadores financieros con recursos del FINADE, con un saldo principal de ₡10.588,1 millones al 31 de diciembre de 2017, se determinó que 153 expedientes de crédito (92%), evidencian el incumplimiento de al menos una de las condiciones de crédito, según se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3 INCUMPLIMIENTOS SEGÚN CONDICIÓN DE CRÉDITO

Condición de crédito con incumplimientos en la muestra	Incumplimientos por operador			Porcentaje muestra total
	No Regulado	Regulado	Total	
Viabilidad del proyecto	58	14	72	43%
Calificación beneficiario SBD ¹	39	7	46	28%
Condiciones financieras ²	18	-	18	11%
Seguimiento del financiamiento	87	45	132	80%
Conformación de grupo de interés ³	63	11	74	45%
Capacidad de pago	15	7	22	13%
Información de la garantía	6	-	6	4%
Operaciones morosas	11	2	13	8%

Fuente: CGR con base en la revisión de expedientes de operaciones de crédito, facilitados por los operadores financieros que colocan recursos del FINADE.

NOTAS: 1/ Los beneficiarios serán clasificados según parámetros establecidos en el artículo 6, de la Ley N° 9274. 2/ Condiciones financieras: límite máximo de financiamiento, plan de inversión, tasa de interés autorizada y plazo máximo de financiamiento. 3/ Grupo de Interés económico: Vinculaciones o relaciones de negocios, capitales, administración o parentesco de los sujetos beneficiarios del SBD, como unidades productivas a título personal y, en especial como persona jurídica o grupo de personas físicas o jurídicas.

2.5. A continuación se detallan los resultados obtenidos para cada una de las condiciones de crédito autorizadas:

- Viabilidad del proyecto:** el 43% de los casos analizados (72 operaciones) no cuentan con información suficiente que permita concluir sobre la viabilidad del proyecto financiado.
- Calificación del beneficiario del SBD:** en un 28% de los casos (46 operaciones) la información contenida en el expediente resultó ser insuficiente para demostrar que los deudores de crédito, correspondían a beneficiarios del SBD según los parámetros establecidos en el artículo 6 de la Ley N° 9274.
- Condiciones financieras:** en un 11% de los créditos otorgados por operadores no regulados por la SUGEF (18 operaciones), se incumplieron las siguientes condiciones financieras aprobadas para los diferentes programas de crédito:
 - Límite máximo de financiamiento:** Se determinaron 3 operaciones para las cuales se desembolsó un monto superior al límite máximo de financiamiento establecido en el programa respectivo.

⁶ Del total de operaciones de crédito incluidas en la muestra, 110 fueron colocadas por 17 operadores no regulados por la SUGEF (₡4.365,3 millones) y 56 colocadas por 10 operadores regulados por esa Superintendencia (₡6.222,8 millones).

CUADRO N° 4 OPERACIONES QUE INCUMPLEN EL LÍMITE MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO

Programa	Número de operación	Financiamiento máximo	Monto desembolsado
Arrendamiento operativo en función financiero	CR-AL-SBD280-13 ¹	€65.000.000	€79.300.000
Financiamiento del sector agropecuario	0047-000817	€5.000.000	€6.000.000
Financiamiento sectores industria, comercio y servicios	0048-000939	€5.000.000	€10.000.000

Nota: (1) El monto desembolsado de esta operación fue por €46.426.141, sin embargo, ese monto sumado al monto de 3 operaciones adicionales formalizadas por el mismo beneficiario un día antes (CR-AL-SBD280-10, CR-AL-SBD280-11 y CR-AL-SBD280-12), sobrepasa el límite máximo de financiamiento autorizado.

Fuente: CGR, con base en la revisión de expedientes de operaciones de crédito, facilitados por los operadores financieros que colocan recursos del FINADE.

- **Plan de inversión:** El plan de inversión aprobado se incumplió para un crédito de €6,0 millones del “Programa Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios” ya que fue otorgado para la adquisición de un activo no corriente (compra de vehículo), cuando el plan de inversión aprobado es para capital de trabajo. Asimismo, se identificó una operación por un monto de €4,0 millones destinado a la remodelación de vivienda para alquiler, vinculada al programa “Bienestar paso a paso”, el cual no forma parte de los programas aprobados por el Consejo Rector.
- **Tasa de interés:** Se identificaron 8 operaciones otorgadas con una tasa de interés que excede la tasa máxima autorizada, según el siguiente detalle:

CUADRO N° 5 OPERACIONES QUE INCUMPLEN TASAS DE INTERÉS

N° operación	Tasa máxima a	Tasa beneficiario b	Diferencia c=b-a
4897	15,00%	27,75%	12,75%
007241-00	14,50%	15,00%	0,50%
007208-00	14,55%	15,00%	0,45%
007185-00	14,60%	15,00%	0,40%
007517-00	15,75%	16,00%	0,25%
007429-00	15,90%	16,00%	0,10%
007521-00	15,90%	16,00%	0,10%
007525-00	15,90%	16,00%	0,10%

Fuente: CGR con base en la revisión de expedientes de operaciones de crédito, facilitados por los operadores financieros que colocan recursos del FINADE

- **Plazo máximo de financiamiento:** El plazo de financiamiento para 5 operaciones de crédito fue superior al aprobado para su respectivo programa, según se detalla:

CUADRO N° 6 OPERACIONES QUE INCUMPLEN PLAZO MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO

N° operación	Plazo según programa en meses	Plazo otorgado en meses	Diferencia en meses
007183-00	76	120	44
007185-00	76	96	20
007241-00	76	120	44
007429-00	76	96	20
007208-00	76	86	10

Fuente: CGR con base en la revisión de expedientes de operaciones de crédito, facilitados por los operadores financieros que colocan recursos del FINADE

- d) **Seguimiento del financiamiento:** En un 80% de la muestra evaluada (132 operaciones), no se evidenció la existencia de bitácoras sobre visitas de campo al domicilio y negocio del cliente o información de tipo financiero actualizada; las cuales respalden el seguimiento que debe realizar el operador sobre el financiamiento y el proyecto respectivo, según acuerdo SUGEF 15-16.
 - e) **Grupos de interés económico:** En un 45% de los casos analizados (74 operaciones), no se evidencia en el expediente documentación que respalde el análisis e identificación de los posibles grupos de interés económico del deudor. Cabe indicar, que si bien en algunos casos el expediente contiene información atinente a ese aspecto, no existe un documento con el criterio o conclusión del analista o funcionario responsable del operador financiero.
 - f) **Análisis de capacidad de pago:** Se determinó que para el 13% de la muestra (22 operaciones (7 de operadores regulados y 15 de no regulados), no se evidencia el análisis de capacidad de pago del cliente realizado por el operador financiero.
 - g) **Información de la garantía:** Para 6 operaciones de crédito otorgadas por operadores no regulados por la SUGEF, con un saldo principal de ₡164,8 millones, al 31 de diciembre de 2017, no se ubicó en los expedientes respectivos, información sobre la garantía del crédito. Cabe indicar, que 3 de esas operaciones, con un saldo principal de ₡88,6 millones, se encuentran morosas a la fecha de la revisión.
- 2.6. Los incumplimientos en las condiciones de otorgamiento de los créditos analizados, se originan en debilidades en la supervisión y control de los operadores financieros que colocan recursos del FINADE, tanto por parte del fiduciario, que debe velar por la correcta administración y protección del patrimonio fideicometido⁷, como de la Secretaría Técnica del Consejo Rector, la cual carece de una definición clara y formal de los mecanismos de control necesarios para verificar que los integrantes del SBD cumplen con las condiciones autorizadas por ese órgano colegiado, para el otorgamiento de crédito para proyectos de los beneficiarios de la Ley del SBD.
- 2.7. Las situaciones descritas, relacionadas con el incumplimiento de las condiciones de los créditos establecidas para los beneficiarios del SBD, afecta de forma negativa el alcance de los objetivos del Sistema, los cuales se orientan al financiamiento de proyectos productivos y la promoción del desarrollo, productividad y competitividad de los sectores productivos.

HALLAZGO 1.2: LAS TASAS DE INTERÉS OTORGADAS A LOS BENEFICIARIOS DEL SBD POR LOS OPERADORES FINANCIEROS Y AGENTES COLOCADORES SUPERAN LAS TASAS AUTORIZADAS POR EL CONSEJO RECTOR

- 2.8. En el artículo 15 de la Ley N° 9274, se establece que los recursos para el financiamiento de operaciones crediticias prioritariamente se colocarán por medio del mecanismo denominado “banca de segundo piso”, de acuerdo con las disposiciones que para esos efectos emita el Consejo Rector del SBD. En ese sentido, dicho Consejo aprueba los programas de crédito, mediante los cuales se definen las condiciones financieras que los operadores acreditados por el SBD, deberán ofrecer en el otorgamiento de los recursos del FINADE a los beneficiarios, entre las que se incluyen la tasa de interés efectiva máxima por cobrar al beneficiario final y la determinación del margen de intermediación máximo autorizado, el cual forma parte de dicha tasa.

⁷ Cláusula décimo quinta del Contrato del Fideicomiso Nacional de Desarrollo, suscrito entre el Banco de Costa Rica y el Consejo Rector del SBD, aprobado en el acuerdo de ese Consejo AG-987-113-2012 del 12 de septiembre de 2012.

INCUMPLIMIENTO DE TASAS AUTORIZADAS POR EL SBD AL BENEFICIARIO FINAL

- 2.9. Del análisis de la cartera de créditos otorgados por el FINADE vigentes al 31 de diciembre de 2017, se determinó que existen 1.198 operaciones por un monto de ₡2.375,6 millones, para las cuales la tasa de interés otorgada al beneficiario final excede la tasa de interés autorizada por el Consejo Rector en el respectivo programa de crédito, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 7 INCUMPLIMIENTO DE TASAS DE INTERÉS OTORGADAS AL BENEFICIARIO FINAL SEGÚN PROGRAMA DE CRÉDITO

Operador	Programa de crédito	Tasa autorizada ⁽¹⁾	Tasas nominal ⁽²⁾			Cantidad de operaciones	Monto en millones
			Máxima	Mínima	Promedio		
A	Atención de emergencias	TBP con piso del 6%	30,00%			11	₡233,1
B			12,65%	6,80%	7,66%	9	₡180,7
C	Industria, comercio, servicios y agropecuario	14,90%	31,80%	25,00%	26,95%	271	₡350,2
D		15,56%	20,00%			506	₡404,7
E		17,36%	22,95%	21,95%	21,97%	290	₡329,8
F		11,35%	16,00%	15,00%	15,18%	87	₡820,1
G	Microcrédito multisectorial	16,76%	19,75%	17,00%	18,17%	23	₡38,9
H	Pequeñas unidades agropecuarias	12,70%	16,50%			1	₡18,1
TOTAL						1.198	₡2.375,6

Notas: (1) Tasa efectiva al beneficiario final autorizada por el Consejo Rector en el programa de crédito correspondiente; (2) Tasa nominal otorgada al beneficiario final.

Fuente: Cartera de operaciones de crédito del FINADE vigentes al 31 de diciembre de 2017.

- 2.10. La situación señalada, al igual que la indicada en el punto anterior, se origina en debilidades de supervisión y control de los operadores financieros que colocan recursos del FINADE, tanto por parte del fiduciario, que debe velar por la correcta administración y protección del patrimonio fideicometido⁸, como de la Secretaría Técnica del Consejo Rector, la cual, como se indicó, carece de una definición clara y formal de los mecanismos de control necesarios para verificar que los integrantes del SBD cumplan con las condiciones autorizadas por ese órgano colegiado, para el otorgamiento de crédito para proyectos de los beneficiarios de la Ley del SBD.
- 2.11. En ese contexto, el cumplimiento del objetivo específico del Sistema de Banca para el Desarrollo, referente a la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios⁹, se ve limitado, en el tanto se establecen tasas de interés que no son acordes con las condiciones que se proponen para el financiamiento de proyectos del SBD; lo cual repercute negativamente en la promoción del desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores que el Sistema busca incentivar.

DISCRECIONALIDAD DEL INTERMEDIARIO FINANCIERO PARA LA FIJACIÓN DE TASAS EFECTIVAS POR COBRAR AL BENEFICIARIO FINAL EN PROGRAMAS DEL SBD

- 2.12. Del análisis de la muestra de expedientes de operaciones crediticias financiadas con recursos del FINADE, se identificaron 5 operaciones formalizadas por 4 agentes colocadores en los

⁸ Cláusula décimo quinta del Contrato del Fideicomiso Nacional de Desarrollo, suscrito entre el Banco de Costa Rica y el Consejo Rector del SBD, aprobado en el acuerdo de ese Consejo AG-987-113-2012 del 12 de septiembre de 2012.

⁹ Artículo 4 de la Ley N° 9274.

periodos 2015, 2016 y 2017 por medio de banca de segundo piso, para los cuales no se definió entre las partes¹⁰ la tasa efectiva máxima por cobrar al beneficiario final; razón por la cual, la tasa de interés nominal que asumieron los beneficiarios finales fluctuó entre el 25% y el 30%, de manera que el margen alcanzó hasta 22,75 pp, distribuido entre los intermediarios financieros (operador y agente colocador) que participan en la operación con recursos del SBD, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 8: MARGEN DE INTERMEDIACIÓN OBTENIDO POR LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Caso	Tasa FINADE al Oper. Financ. ⁽¹⁾ a	Tasa Oper. Financ. al Ag. colocador	Tasa Ag. colocador al Beneficiario final b	Margen de intermediación c=b-a	Plan de inversión
1	7,25%	16,00%	30,00%	22,75 pp	Preparación de terreno para siembra de caña de azúcar.
2	7,25%	17,00%	30,00%	22,75 pp	Capital de trabajo para minisúper.
3	7,25%	17,70%	29,40%	22,15 pp	Compra de equipo para taller de precisión.
4	7,25%	16,50%	27,35%	20,10 pp	Capital de trabajo.
5	7,25%	16,00%	25,00%	17,75 pp	Compra de chapulín.

Nota (1): Equivalente a la tasa de desarrollo al momento de la formalización de la operación.

Fuente: CGR con base en la revisión de expedientes de operaciones de crédito, facilitados por los operadores financieros que colocan recursos del FINADE.

- 2.13. Al respecto, las operaciones mencionadas se originan en 2 contratos de línea de crédito establecidos entre el FINADE y el operador financiero el 12 de enero de 2015, quien a su vez suscribió contratos con agentes colocadores. Dichas líneas de crédito se otorgaron bajo las siguientes condiciones:
- Los contratos suscritos por FINADE y el operador financieros fueron aprobados como líneas de crédito revolutivas por ₡250,0 millones cada una, para otorgar financiamiento a pequeñas unidades productivas agropecuarias, de comercio y servicios. Ambos contratos tienen una vigencia de 15 años, de manera tal que su vencimiento será en el año 2030.
 - En ambos contratos, el FINADE omite establecer las condiciones financieras que deberán ser consideradas en el otorgamiento de créditos a los beneficiarios finales, entre ellas, la tasa efectiva máxima; es decir, se delega en el operador financiero la responsabilidad de definir dichas condiciones de acuerdo con sus políticas.
 - En los contratos que el operador financiero suscribió con sus agentes colocadores, no se establecieron las obligaciones de las partes, ni se vinculó con las condiciones del contrato de línea de crédito firmado entre el FINADE y el operador. De manera tal que, también el operador financiero delegó en el agente colocador la definición de condiciones a otorgar al beneficiario final del SBD.
- 2.14. Adicionalmente, del análisis de la cartera de créditos del FINADE vigente al 31 de diciembre de 2017, se evidenció que bajo el programa para el financiamiento de operaciones de los sectores industria, comercio y servicios, un “operador financiero no regulado”, otorgó a los beneficiarios finales 234 operaciones de crédito por un monto de ₡999,7 millones, con tasas de interés que fluctúan entre el 13,45% y el 43,90%, lo cual generó que dicho operador, obtuviera como rédito márgenes de hasta 36,2 pp. Lo anterior, se presentó debido a que el FINADE concedió recursos a dicho operador financiero a una tasa del 7,70% anual, dejando a criterio de ese intermediario la determinación de la tasa efectiva para el beneficiario final.
- 2.15. Por otra parte, al revisar los programas de crédito aprobados por el Consejo Rector, se determinó que en el portafolio de los productos del SBD existen algunos programas en los

¹⁰ FINADE, operador financiero y agente colocador.

cuales la tasa efectiva al beneficiario final de los recursos del FINADE, no se encuentra definida. Dichos programas son: Financiamiento del Sector Agropecuario-Agrícola; Financiamiento del Sector Agropecuario Ganadería Mayor y Ganadería Menor; Financiamiento de los Sectores Industria, Comercio y Servicios; Financiamiento para la aceleración de empresas del SBD; Créditos Verdes del SBD; y, Fomento para la asociatividad.

- 2.16. La situación descrita se origina en la ausencia de una norma específica para el Fiduciario del FINADE, tendiente a que se exija la definición precisa, en los programas de crédito aprobados por el Consejo Rector, de los márgenes financieros que los operadores pueden aplicar en el otorgamiento de créditos con los recursos de ese Fideicomiso.
- 2.17. El dejar a criterio de los operadores financieros y los agentes colocadores, la definición de los márgenes de intermediación de las operaciones crediticias efectuadas con recursos del FINADE, provoca una alta disparidad en las tasas efectivas que se otorgan a los beneficiarios finales, así como el riesgo de que dichas tasas limiten el acceso al crédito a muchos de los beneficiarios del SBD, contradiciendo así los fundamentos orientadores estratégicos de dicho sistema, que promueven, entre otros, la inclusión financiera y económica de los beneficiarios, así como un balance entre la accesibilidad, el impacto económico y social y su sostenibilidad financiera.

TEMA 2: NORMATIVA SOBRE LOS CRÉDITOS CANALIZADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD

HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES DE ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA ACTIVIDAD CREDITICIA CON RECURSOS DEL SBD

- 2.18. El artículo 16 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece como deberes del jerarca y de los titulares subordinados contar con sistemas de información que permitan tener una gestión documental institucional, que comprenda el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos propuestos.
- 2.19. Por su parte, las Normas de Control Interno¹¹, emitidas por la CGR, señalan en el punto 5.4, referido a la gestión documental de las entidades que *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales”*.
- 2.20. En línea con lo anterior, las sanas prácticas de gestión requieren que la normativa organizacional se encuentre debidamente ordenada y sistematizada y que se ejerza un preciso control de gestión, para dar seguimiento a su evolución y para implementar los ajustes

TEMA 2: NORMATIVA SOBRE LOS CRÉDITOS CANALIZADOS A LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SBD

Debilidades de articulación e integración de la normativa que regula la actividad crediticia con recursos del SBD.

¹¹ Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

- correspondientes cuando se requiera¹²; de manera tal que, los diferentes usuarios fácilmente puedan comprender y aplicar las reglas que rigen la actividad. Esta necesidad es aún mayor cuando diferentes organizaciones interactúan para formar un sistema, tal es el caso del SBD.
- 2.21. No obstante, el análisis del marco regulatorio que rige la actividad crediticia originada en los recursos del FINADE canalizados a los sujetos beneficiarios de la ley, evidenció que la normativa correspondiente no se encuentra ordenada, sistematizada, ni articulada, lo cual crea confusión respecto a las reglas que rigen los créditos que se canalizan por diversos operadores financieros y agentes colocadores que participan del SBD.
- 2.22. Sobre este particular, la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD indicó que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, un modelo de gestión normativa, que tiene un avance del 50%. Dicho modelo surgió en octubre 2015 con el fin de promover un marco normativo eficaz, que contribuya al proceso de mejora regulatoria apegado a principios de legalidad, transparencia y razonabilidad. Actualmente, se están levantando los requerimientos técnicos respecto al software necesario para apoyar el modelo y se espera que esté implementado en su totalidad en el 2020.
- 2.23. Cabe agregar que la normativa que rige la actividad crediticia del FINADE está contenida, entre otros, en la Ley N° 9274, en reglamentos, en acuerdos del Consejo Rector, de la SUGEF, programas y contratos individuales de líneas de crédito, tales como:
- a) Acuerdos para la acreditación de los operadores financieros.
 - b) Acuerdos que aprueban líneas de crédito.
 - c) Acuerdos que aprueban programas de crédito específicos por operador y por actividad.
 - d) Acuerdo sobre portafolio de productos de crédito.
 - e) Acuerdos sobre tasas de interés.
 - f) Acuerdos sobre fechas límite para trámites de licencias de operadores.
 - g) Acuerdos sobre límite máximo de préstamos con recursos del FINADE.
 - h) Acuerdos sobre el financiamiento por excepción de medianas empresas.
 - i) Acuerdo sobre debida diligencia en la fase de admisión y otorgamiento de créditos.
 - j) Acuerdo SUGEF 15-16, Reglamento sobre gestión y evaluación del riesgo de crédito para el SBD.
 - k) Reglamento Operativo sobre la Actividad Crediticia de primer y segundo piso de los Bancos participantes en el Sistema de Banca para el Desarrollo.
 - l) Diferentes oficios con parámetros a aplicar por los operadores.
- 2.24. La situación comentada se origina en la ausencia de mecanismos de gestión que faciliten el ordenamiento, sistematización y articulación de la normativa del SBD, dada la magnitud, complejidad y dinamismo de las normas de interés; de manera que permitan la identificación precisa de las reglas que tutelan la actividad crediticia de los operadores financieros y agentes colocadores que participan en la canalización de los recursos del FINADE hacia los beneficiarios del SBD.
- 2.25. En el contexto descrito, y hasta tanto no se implemente el modelo de gestión normativa, se promueve la confusión y la falta de claridad en las reglas que rigen la actividad, lo cual va en detrimento de la seguridad de los sujetos beneficiarios de la Ley N° 9274, de los operadores financieros y agentes colocadores que aplican las regulaciones, así como del generador de las mismas y de las entidades fiscalizadoras de la actividad.

¹² Norma Internacional ISO 15489-1. Información y documentación – Gestión de documentos.

3. Conclusiones

- 3.1. El acceso a los recursos del FINADE, requiere del cumplimiento de dos aspectos fundamentales definidos por la Ley N° 9274, que son demostrar la condición de sujeto beneficiario del SBD y presentar un proyecto productivo viable. Adicionalmente, los operadores financieros acreditados, que canalizan los recursos del Fideicomiso, deben cumplir con los lineamientos y directrices que emita el Consejo Rector del SBD sobre el particular. En este sentido, los acuerdos de dicho Consejo son los que históricamente han establecido las condiciones financieras de los créditos, así como las pautas que rigen diversas materias relacionadas con estos, sin embargo, también existen reglamentos, oficios y contratos de línea de crédito que contienen lineamientos sobre la actividad crediticia del SBD, que por consiguiente debe aplicar FINADE.
- 3.2. En relación con lo indicado, el acatamiento de las condiciones establecidas en el marco regulatorio de la actividad crediticia es fundamental para que el FINADE pueda contribuir al cumplimiento de los objetivos del SBD, entre otros, como ya se ha mencionado, promover la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios y el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos.
- 3.3. Sin embargo, la profusión de reglas para la actividad crediticia del SBD, sin la adecuada sistematización, que las ordene, categorice y controle su gestión, así como el limitado alcance de la supervisión y el control sobre el cumplimiento de esas regulaciones, resta efectividad a la contribución que hace FINADE para alcanzar los objetivos del Sistema.
- 3.4. Por otra parte, existen debilidades en la supervisión y control del cumplimiento de la normativa regulatoria de los créditos, lo cual ha permitido la existencia de tasas de interés cobradas a los beneficiarios del SBD, superiores a las autorizadas por el Consejo Rector. Lo anterior, por cuanto el operador financiero no aplica los márgenes autorizados, o bien, por no haberse definido dicho margen en los programas de crédito autorizados, dejando en manos del intermediario la aplicación de sus propias políticas que no necesariamente son coincidentes con las del sistema de Banca para el Desarrollo.
- 3.5. Consecuentemente, no se puede asegurar que la totalidad de los recursos del FINADE hayan sido colocados de manera tal que, la política implícita en la Ley del SBD, que busca desarrollar una mayor equidad en la distribución de los recursos destinados a la producción, pueda alcanzar sus objetivos.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos

mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LICENCIADO RENATO ALVARADO RIVERA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ordenar a la Secretaría Técnica del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo la elaboración de una metodología de supervisión y control de los créditos otorgados por los operadores financieros, a los sujetos beneficiarios de la Ley del SBD, para ser implementada por el Fiduciario del FINADE. Una vez elaborada, someterla a la oficialización y divulgación correspondiente. Dicha metodología debe abarcar las operaciones ordinarias y las colocadas por los operadores autorizados bajo el esquema de banca de segundo piso y garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas derivadas de la Ley N° 9274 y su reglamento y de las políticas, lineamientos y demás regulaciones emitidas por el Consejo Rector, relacionadas con la actividad crediticia de FINADE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 21 de diciembre de 2018, una certificación en la que conste la elaboración y oficialización de la metodología solicitada. (Ver hallazgos 1.1, párrafos del 2.1 al 2.7).
- 4.5. Emitir una norma que exija la definición precisa de los márgenes de intermediación financiera para los operadores y la tasa efectiva para el beneficiario final de los créditos otorgados con recursos del FINADE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 21 de diciembre de 2018, el acuerdo de ese Consejo Rector en el cual conste la norma emitida. (Ver hallazgo 1.2, párrafos 2.12 al 2.17).
- 4.6. Velar por la implementación del Modelo de Gestión de Normativa que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, brindando seguimiento permanente a sus avances. Remitir a la Contraloría General informes semestrales sobre el grado de avance del desarrollo de dicho Modelo, en los meses de junio y diciembre de cada año; así como una certificación en la que se acredite su efectiva implementación a más tardar el 15 de diciembre de 2020. (Ver hallazgo 2.1, párrafos del 2.18 al 2.25)

AL LICENCIADO MIGUEL AGUIAR BERMÚDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO RECTOR DEL SBD, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Aplicar las medidas que correspondan a los operadores financieros acreditados y agentes colocadores que incumplieron las tasas de interés autorizadas por el Consejo Rector del SBD, en los diferentes programas de crédito del FINADE, de conformidad con la normativa que rige la actividad. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 21 de diciembre de 2018, una certificación en la que conste las medidas adoptadas con cada uno de los operadores. (Ver hallazgos 1.2, párrafos 2.9 al 2.11).

AL LICENCIADO OSVALDO SOTO HERRERA EN SU CALIDAD DE JEFE LOCAL DE FIDEICOMISOS DEL BANCO DE COSTA RICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Implementar la metodología de supervisión y control de los créditos otorgados por los operadores financieros, a los sujetos beneficiarios de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, que oficialice el Consejo Rector del SBD. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General una certificación en la que conste la implementación de la metodología, en un plazo máximo de tres meses posteriores a la fecha de oficialización de la metodología por parte del Consejo Rector del SBD. (Ver hallazgo 1.1, párrafos del 2.1 al 2.7).
- 4.9. Efectuar un análisis técnico y legal de los contratos vigentes, establecidos entre el FINADE y los operadores financieros, con el fin de modificar aquellos contratos en los que las condiciones financieras de los créditos son establecidas por dichos operadores, de manera tal que las condiciones queden sujetas a los criterios que emita el Consejo Rector, de acuerdo con los objetivos de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 21 de diciembre de 2018 una certificación en la que se indiquen los resultados obtenidos del análisis efectuado y las acciones a tomar para corregir la situación. (Ver hallazgo 1.2, párrafos del 2.12 al 2.17).



Gerente de Área

Asistente Técnico

Fiscalizadora - Coordinadora