INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00012-2019**
31de octubre, 2019

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS FUNCIONES DESARROLLADAS POR LA UNIDAD EJECUTORA DEL FIDEICOMISO DE GARANTÍAS FIDEIMAS

2019

Contraloría General de la República de Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo **3**

1. Introducción **5**

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 5
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 5
ALCANCE 5
CRITERIOS DE AUDITORÍA 6
METODOLOGÍA APLICADA 6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 8
SIGLAS 9
GLOSARIO 10

2. Resultados **12**

SOBRE LAS FUNCIONES QUE REALIZA LA UNIDAD EJECUTORA DEL FIDEIMAS 12

Debilidades en el desarrollo de las funciones establecidas a la Unidad Ejecutora vinculadas con los proyectos productivos en aspectos tales como: otorgamiento de garantías, servicios de apoyo, seguimiento al emprendimiento y metodologías de mejora 15
Deficiencias en las labores de la Unidad Ejecutora en cuanto a seguimiento de la cartera de crédito, metodología de evaluación continua del proceso y viabilidad y factibilidad técnica de los proyectos 16
Ausencia de acciones por parte de la Unidad Ejecutora respecto a que el Banco de Costa Rica (BCR) figure como fiduciario y fideicomisario garantizado, dentro del fideicomiso 18

3. Conclusiones **20**

4. Disposiciones **21**

IMÁGENES

FIGURA 1 PROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO – AVAL DEL FIDEIMAS 13
FIGURA 2 COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO FIDEICOMETIDO DEL FIDEIMAS 14

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo analizar el cumplimiento de las funciones desarrolladas por la Unidad Ejecutora del Fideicomiso de garantías Fideimas.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En febrero de 2002 se creó el Fideimas que consiste en un fondo de garantías (parciales o totales) que permite el acceso al crédito con algún fideicomisario garantizado a la población en condición de pobreza o pobreza extrema, para financiar capital de trabajo e inversión en alguna actividad productiva. Asimismo, complementariamente Fideimas brinda servicios de apoyo tal como preparación para acceder al crédito, asesoría, asistencia técnica, capacitación en producción, comercialización y administración empresarial.

Dicho fideicomiso de garantías se emprendió como alternativa para preparar e impulsar los emprendimientos en personas pobres y en pobreza extrema, no solo como medio de subsistencia sino también como impulso a la generación de empleo. En la actualidad el Fideicomiso maneja una cantidad de recursos considerable tomando en cuenta que al 30 de junio de 2019, los recursos disponibles para dar cumplimiento a su labor, ascienden a ¢ 5.857.2 millones de colones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Esta Contraloría General, una vez concluida la presente auditoría encontró una serie de debilidades ligadas a las funciones establecidas a la Unidad Ejecutora dentro del marco del Fideicomiso de garantías Fideimas, en aspectos tales como otorgamiento de garantías, servicios de apoyo, capacitación, asistencia técnica, seguimiento al emprendimiento otorgado, metodologías para la mejora de la atención de las condiciones y necesidades de la población meta, y seguimiento de la cartera de crédito, los cuales se detallan a continuación.

En cuanto al otorgamiento de garantías, se determinó por parte de este Órgano Contralor, como resultado del análisis de una muestra de 113 beneficiarios que han formalizado garantías aprobadas por la Unidad Ejecutora y tramitadas por los fideicomisarios garantizados,[1] que se otorgaron garantías repetitivas a 12 beneficiarios (11%).

Por su parte, en cuanto a debilidades vinculadas con los servicios asignados a la Unidad Ejecutora, se encontró que, en los 113 casos revisados (100%) no se tuvo evidencia que esa Unidad Ejecutora hubiese brindado a los beneficiarios servicios de apoyo de capacitación, asistencia técnica, asesoría en gestión empresarial o que se haya dotado de

[1] Corresponde a una muestra de 115 garantías otorgadas de un total de 2.302, al 30 de abril 2019. Esas 115 garantías corresponden a 113 beneficiarios. La muestra seleccionada es de un 5% (115/2.302) con una estimación de un 95% de confianza y una tasa de error tolerable de un 10%.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

algún espacio de comercialización. Servicios que dentro de la dinámica del presente fideicomiso resultan de su competencia.

A su vez, en cuanto al seguimiento al emprendimiento otorgado por parte de la Unidad Ejecutora, mediante visitas domiciliarias, procesos de acompañamiento y estudios específicos, se encontró que para los 113 casos valorados, este Órgano Contralor tampoco tuvo evidencia que dicho seguimiento hubiese sido desarrollado por dicha Unidad. Lo cual no permite tener certeza si hubo inserción laboral y productiva, o una mejora de la calidad de vida de las personas beneficiarias .

Por otra parte, respecto a las metodologías para la mejora de la atención de las condiciones y necesidades de la población meta y para la evaluación continua del proceso, esta Contraloría General tuvo evidencia de que la Unidad Ejecutora, a pesar de que el marco normativo del fideicomiso lo establece, no ha desarrollado esta función.

Además, se encontró que la Unidad Ejecutora, tampoco, realiza acciones de seguimiento de la cartera de crédito, como una labor preventiva que permita un repago normal de los créditos de acuerdo a lo pactado, sino que este seguimiento se da cuando los beneficiarios ya han entrado en mora, momento en que se contacta a los deudores morosos y hasta ese momento se identifican necesidades adicionales de financiamiento y otros servicios no financieros que requieran.

La ausencia de un programa preventivo de la cartera de crédito ha generado subrogaciones que resultan en una disminución patrimonial, que en el período 2005-2018, asciende a ¢1.951,8 millones de colones, producto de las garantías no honradas por los beneficiarios del programa, ya que el IMAS asume esos pagos, monto que asciende a un 33% de los recursos del fondo patrimonial a junio 2019 que equivale a ¢5.857,2 millones, los cuales ya tienen reservados ¢3.659,3 millones por posibles subrogaciones, es decir se tienen reservados por ese concepto un 62% del fondo a junio 2019.

¿QUÉ SIGUE?

Producto de las debilidades encontradas, el Órgano Contralor emite una serie de disposiciones a la Unidad Ejecutora del Fideicomiso, entre otras, para que defina, documente e implemente una metodología para mejorar la atención de la población beneficiaria. Además, se le dispuso revisar, actualizar e implementar las estrategias existentes de los mecanismos de seguimiento (visitas domiciliarias, incorporación en procesos de acompañamiento y estudios específicos), que permitan determinar si las actividades productivas permanecen en el tiempo.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00012-2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS FUNCIONES DESARROLLADAS POR LA UNIDAD EJECUTORA DEL FIDEICOMISO DE GARANTIAS FIDEIMAS

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. El Fideicomiso de garantías del Fideimas se creó con el objetivo de impulsar los emprendimientos en personas pobres y en pobreza extrema, para que estas puedan desarrollar proyectos productivos que permitan su promoción social, desarrollo de sus capacidades y generación de empleo. Por ello, este Órgano Contralor considera relevante analizar el seguimiento y control que realiza la Unidad Ejecutora del fideicomiso, con el fin de verificar el cumplimiento de sus funciones y de esta manera identificar oportunidades de mejora en el accionar del mismo.

1.2. El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.° 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2018 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.3. Analizar el cumplimiento de las funciones desarrolladas por la Unidad Ejecutora del Fideicomiso de garantías Fideimas de conformidad con el marco normativo establecido.

ALCANCE

1.4. El estudio comprendió la verificación de las funciones desarrolladas por la Unidad Ejecutora para la administración del Fideicomiso, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2019, ampliándose en los casos en que se consideró necesario.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.5. Se aplicaron criterios normativos relacionados con la Ley General de Control Interno N.° 8292[2], la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, N.° 7769[3] y la Ley Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica N.° 9605[4], entre otros. Los criterios de evaluación aplicados en la auditoría se comunicaron mediante el oficio DFOE-SOC-0668 (07935) del 06 de junio de 2019. Transcurrido el período para remitir observaciones establecido en dicho documento, se recibió el oficio N.° IMAS-PE-0516-2019 por parte del Presidente Ejecutivo del IMAS, sugiriendo la incorporación de criterios adicionales, los cuales fueron considerados en lo que resultó pertinente.

METODOLOGÍA APLICADA

1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información aportada por la Administración Activa, en respuesta a consultas efectuadas por el equipo de trabajo. Además, se tomó en cuenta información adicional suministrada en entrevistas a funcionarios de la Unidad Ejecutora del Fideicomiso Fideimas, así como a funcionarios del IMAS: Auditoría Interna, Área Socio – Productiva de la Sub Gerencia de Desarrollo Social y Planificación Institucional. Además, se revisó la normativa relacionada con el objeto de estudio, los informes de Auditoría Interna y demás documentación aportada por la Administración Activa, entre otras labores.

1.8. Como parte de las pruebas de campo, se realizó la revisión a una muestra de expedientes pertenecientes a los beneficiarios del fideicomiso. Para ello, se identificaron dos grandes tipos de agrupaciones: la cartera de crédito activa – la cual contiene información de los beneficiarios que se mantienen activos con algún beneficio – y las subrogaciones de crédito – los cuales son beneficiarios que han dejado de cancelar sus obligaciones crediticias e inician algún tipo de trámite de cobro judicial.

1.9. De acuerdo con los objetivos del estudio, se seleccionó una muestra de 115 garantías otorgadas de un total de 2.302, al 30 de abril 2019. Esas 115 garantías corresponden a 113 beneficiarios. La muestra seleccionada con base en muestreo aleatorio simple es de un 5% (115/2.302) con una estimación de un 95% de confianza y una tasa de error tolerable de un 10%.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.10. La Unidad Ejecutora del Fideicomiso, así como de las diversas Unidades del IMAS consultadas, se mostraron anuentes a colaborar con los requerimientos de información y atender las aclaraciones solicitadas en el desarrollo de la auditoría.

[2] Ley emitida el 31 de julio de 2002 y publicada en la Gaceta N.° 169 del 4 de setiembre de 2002.
[3] Ley emitida el 24 de abril de 1998 y publicada en la Gaceta N.° 96 del 20 de mayo de 1998.
[4] Ley emitida el 12 de setiembre de 2018, publicada en la Gaceta N° 172 del 19 de setiembre de 2018.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.11. La pobreza es el resultado de la baja tasa de crecimiento económico, el elevado crecimiento de la población y una distribución desigual de los recursos, lo que se traduce en desempleo y baja productividad de las personas pobres.

1.12. La apertura de fideicomisos para el otorgamiento de crédito ha sido una herramienta que el IMAS ha utilizado para brindar la posibilidad de financiamiento a personas en pobreza y/o pobreza extrema de manera que puedan desarrollar micro empresas, generar empleo y desarrollo en general.

1.13. Luego de otras iniciativas, en febrero de 2002 se creó el Fideimas que consiste en un fondo de garantías (parciales o totales) que permite el acceso al crédito -con algún Fideicomisario Garantizado[5]- a la población en condición de pobreza o pobreza extrema, para financiar capital de trabajo e inversión en alguna actividad productiva. Asimismo, pretende brindar servicios de apoyo tal como preparación para acceder al crédito, asesoría, asistencia técnica, capacitación en producción, comercialización y administración empresarial.

1.14. Inicialmente se firmó el contrato de Fideicomiso IMAS-BNCR-BICSA (Instituto Mixto de Ayuda Social-Banco Nacional de Costa Rica, Banco Internacional de Costa Rica). Luego, por cierre de operaciones de BICSA en el año 2004, se firma un contrato de sustitución de Fiduciario, cuya administración pasa al Banco Crédito Agrícola de Cartago (BANCRÉDITO). Con el propósito de apoyar las acciones del fideicomiso, entra en operación en el año 2004 la Unidad Ejecutora (UE) del Fideimas.

1.15. En el año 2007, este Órgano Contralor emite el informe DFOE-SOC-03-2007, el cual aborda la gestión de los principales programas de asistencia y promoción social, entre ellos el Fideimas, demostrando acumulación de superávit en un volumen importante, así como deficiencias de diseño en el proyecto para resolver las necesidades de los beneficiarios.

1.16. En el mes de mayo de ese mismo año 2017, la Unidad Ejecutora de Fideimas en conjunto con la Universidad Nacional, emitieron una evaluación cuyos resultados evidencian la necesidad de mayor acompañamiento en el progreso de los beneficiarios, así como en la formación técnica y empresarial después de la entrega del crédito, y que diversos beneficios que otorga el IMAS no están vinculados con el proyecto de fideicomiso.

1.17. Producto de estas debilidades, en 2011, el Consejo Directivo, conforma una comisión Ad hoc cuya finalidad es valorar los beneficios que ofrece la Institución, considerando entre ellos al fideicomiso, los fondos locales de solidaridad, los fondos de comercialización y su integralidad con la demás oferta programática institucional, con el objetivo de que se diseñe una propuesta de estrategia, la cual es acogida por el Consejo Directivo como política institucional[6].

---

[5] Se refiere a los operadores financieros que otorgan el crédito, al amparo de los Convenios Marco de Cooperación suscritos con el IMAS.

[6] Acuerdo de Consejo Directivo, acta 031-05-2012, acuerdo N.° 170-05-2012, del 07 mayo 2012. Da por aprobada la propuesta de "Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico y empresarial en la población objetivo del IMAS", la cual se acoge como política institucional.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.18. Posteriormente, en el año 2016, producto de la contratación de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica por parte del Fideimas para elaborar un diagnóstico del Fideicomiso de Garantías Fideimas[7], se identificaron problemas de registro en el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) tales como la repetición de solicitudes de fondo de garantías (FOGAS) e imprecisiones en el monto de los créditos. Además, se señala que un programa de esta índole está dirigido a personas con necesidades familiares menos extremas que las definidas en el marco legal, cuyo énfasis no debería ser sacar a la población de la pobreza sino evitar que caiga en ella, por lo que recomiendan convertirlo en un programa promocional o preventivo.

1.19. Dado el cierre técnico de Bancrédito en el último trimestre del año 2018, el Fideicomiso es absorbido por el Banco de Costa Rica (BCR), como actual fiduciario. Además, la Auditoria Interna del IMAS, ha detectado oportunidades de mejora en el Fideimas y ha realizado recomendaciones como parte de sus informes. En ese sentido, se emitió en abril 2019, el informe AUD 010-2019, acerca de los resultados obtenidos en el estudio del establecimiento de metas y objetivos del fideicomiso 32-04 BANCRÉDITO-IMAS-BANACIO/73-2002. Al respecto, la Auditoría Interna recomienda mejoras a nivel de planificación, proyección de metas y articulación con unidades del IMAS.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.20. En reunión del 19 de agosto de 2019 en las instalaciones del Instituto Mixto de Ayuda Social, se presentaron los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios: Máster Juan Luis Bermúdez Rodríguez, Presidente Ejecutivo, Licda. Mónica Acosta Valverde, Jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva, Lic. Juan Carlos Laclé Mora, Gerente General, Licda. Karla Pérez Fonseca, coordinadora del Área de Desarrollo Socio-Productivo y Comunal, Lic. Edgardo Herrera Ramírez, Auditor Interno; del Instituto Mixto de Ayuda Social y a la Licda. Margarita Fernández Garita, Gerente Unidad Ejecutora y Licda. Andrea Esquivel Hernández, oficial de fideicomiso, ambas del Fideicomiso de garantías Fideimas.

1.21. El borrador del informe de la auditoría se remitió al Instituto Mixto de Ayuda Social así como a la Unidad Ejecutora del Fideicomiso de garantías Fideimas, mediante los oficios 12440 (DFOE-SOC-0875) y 12437 (DFOE-SOC-0874) respectivamente, ambos del 23 de agosto de 2019. Sobre el particular, se recibieron observaciones al borrador del informe mediante el oficio IMAS-PE-0822-2019 del 02 de setiembre 2019. Estas observaciones fueron valoradas y aquellas que procedían, fueron de recibo de la Contraloría General y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe.

[7] Mediante contrato de servicios profesionales con la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, se emitió el 13 de diciembre de 2016 el documento denominado “Diagnóstico, plan de acción y propuesta de sistema de evaluación Fideicomiso de Garantías Fideimas”.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLAS

1.22. A continuación, se presentan las principales siglas que se referencian a lo largo de este documento:

SIGLA	Significado
ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
ASOPROSANRAMON	Asociación pro fomento de proyectos productivos de la subregión San Ramón
BCR	Banco de Costa Rica
BNCR-BANACIO	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CEMPRODECA	Asociación Centro de Promoción y Desarrollo Campesino
CGR	Contraloría General de la República
COOPENAE	Cooperativa Nacional de Educadores
COOPESERVIDORES	Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Servidores Públicos
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
FIDEIMAS	Siglas para identificar el Fideicomiso 32-04 BANCRÉDITO-IMAS-BANACIO/ 73-2002.
FIS	Ficha de Información Social
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
FOGA	Fondo de Garantías
FUDECOSUR	Fundación para el Desarrollo de las Comunidades del Sur
FUNDECOOPERACIÓN	Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SOGAFA	Solicitud de Faltante de Garantía
UE	Unidad Ejecutora

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

GLOSARIO

1.23. A continuación, se presentan las principales definiciones que se utilizan en este documento:

Término	Concepto
Beneficiario (a)	Persona, familia, agrupación en condición de pobreza, seleccionada mediante los mecanismos o procedimientos establecidos por el IMAS. Se entenderá como beneficiario directo a aquella persona, familia, grupo, organización legalmente constituida que recibe y se beneficia de FIDEIMAS.
Cobro Administrativo	Proceso de gestión cobratoria formal a cargo del Fiduciario en coordinación con la Unidad Ejecutora en vía administrativa y de previo a la realización del cobro judicial, una vez ejecutada la garantía por el fideicomisario garantizado
Cobro Judicial	Proceso de gestión cobratoria a cargo de los abogados externos que se contraten, mediante la interposición de un proceso judicial ante un órgano Jurisdiccional teniendo como base la nota de la subrogación de los derechos de un crédito emitida por el fideicomisario garantizado la entidad financiera a favor del Fiduciario y la certificación de la deuda emitida por un Contador Público Autorizado (CPA); documento con la característica de ser título ejecutivo en el que se establece el monto adeudado.
Convenios marco de cooperación Inter-Institucional	Constituye los Convenios de Cooperación Inter-Institucional suscritos entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y los Fideicomisarios garantizados previsto en la cláusula décima cuarta del Contrato de Fideicomiso Original.
Créditos garantizados	Préstamos tramitados por los fideicomisarios garantizados en favor de las personas o grupos beneficiarios, que reciben garantía con cargo al patrimonio del Fideicomiso de Garantías FIDEIMAS.
Emprendimiento	Desarrollar un concepto de negocio que se pueda convertir en una actividad productiva.
Factibilidad	Es un estudio completo con toda la información y análisis sobre las variables y los posibles escenarios en que podría actuar el proyecto analizado. Desde el punto de vista de evaluación incorpora indicadores financieros, económicos, ambientales y de riesgo a desastres; así como el análisis de sensibilidad sobre variables críticas o incertidumbres para visualizar su comportamiento y viabilidad técnica en apoyo a la toma de decisiones.
Ficha de Información Social	Es el instrumento de recolección de datos socioeconómicos y demográficos de las personas y familias que permite caracterizar, calificar y clasificar a la población en situación de pobreza. Es el instrumento oficial del IMAS para el registro y atención de las potenciales sujetas de atención del programa.
Fideicomisario garantizado	Constituye el operador financiero que otorga el crédito, al amparo de los Convenios Marco de Cooperación suscrito con el IMAS.
Fideicomitente	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es quien aporta los recursos destinados a los propósitos del FIDEIMAS.
Fondo de garantías del Fideicomiso	Corresponde a los recursos económicos disponibles para otorgar garantía.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Fondo de Servicios de Apoyo	Corresponde a los recursos económicos disponibles para la prestación de los servicios de apoyo.
Patrimonio Fideicometido	Aportes en dinero en efectivo u otros valores que realice el IMAS durante la vigencia del contrato.
Personas o grupos Beneficiarias de crédito y garantía	Constituyen las personas o grupos en condición de pobreza, calificadas como tales con los parámetros de pobreza e instrumentos establecidos por el IMAS. Deben contar con una actividad productiva según los criterios establecidos por la Unidad Ejecutora de FIDEIMAS; como antigüedad de la actividad productiva, experiencia de la actividad productiva, conocimiento del negocio, capacitación del usuario (a) y medios de producción (equipo que dispone).
Pobreza	Es un fenómeno o situación compleja de índole coyuntural o estructural, multifacético y heterogéneo por lo que se dificulta una caracterización de la pobreza en forma única y precisa. Las personas que viven en condición de pobreza se caracterizan por precarias condiciones de vivienda, sanitaria, bajos niveles educacionales, inserción inestable en el aparato productivo, en condiciones de riesgo social, con poca o ninguna incorporación en mecanismos de participación social, recursos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas (nutricionales, salud, educación y vivienda) y en algunos casos ausencia o insuficiencia de destrezas, aptitudes, herramientas y oportunidades para generar y acumular ingresos.
Pobreza Extrema	La población sujeta de atención cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al costo per cápita de la C.B.A., se considera extremadamente pobre por lo que no puede satisfacer sus necesidades básicas, menos acceder a otras opciones más allá de las disparidades de ingreso y que repercuten en la calidad de vida. En ese sentido, está determinada por la Canasta Básica Alimentaria (C.B.A), remite a un núcleo irreductible de necesidades básicas, que de no ser atendidas se traducen en manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visible.
Proyectos productivos	Conjunto de acciones que se realizan sistemáticamente en una unidad económica con el propósito de obtener utilidades que permitan la sostenibilidad y el crecimiento de esa unidad. También se refiere a los proyectos productivos que requieren de algún servicio del Fideicomiso.
Servicios de Apoyo	Corresponde a todas las acciones de capacitación en mejoramiento de capacidades, empresarial, y de seguimiento en beneficio de las actividades productivas que desarrollan las personas o grupos organizados. Considera también el pago del diferencial de tasa de interés de los créditos préstamos en beneficio de las personas o grupos.
Subrogación de derechos de crédito	Obligaciones crediticias cedidas al Fiduciario del Fideicomiso de Garantías Fideimas, por parte del Fideicomisario Garantizado.
Unidad Ejecutora	Oficina encargada - entre otras - de velar por el adecuado funcionamiento del Programa, analizar proyectos específicos y alianzas estratégicas que permitan cumplir los objetivos del Programa, dar seguimiento a la ejecución de los Convenios con los Fideicomisarios garantizados, acreditar a las organizaciones participantes dentro del marco de los Convenios con los

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

	Fideicomisarios garantizados , apoyar la evaluación de los proyectos, desarrollar procesos que faciliten los servicios de apoyo, brindar apoyo técnico a los proyectos objeto de los Convenios Marco de Cooperación y autorizar porcentajes de garantías.

2. Resultados

SOBRE LAS FUNCIONES QUE REALIZA LA UNIDAD EJECUTORA DEL FIDEIMAS

2.1. Según la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, N.° 7769[8], del 24 de abril de 1998, el Fideimas se crea como un medio para facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, brindar financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y velar por la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos en beneficio de las personas o las familias en situación de pobreza y/o pobreza extrema.

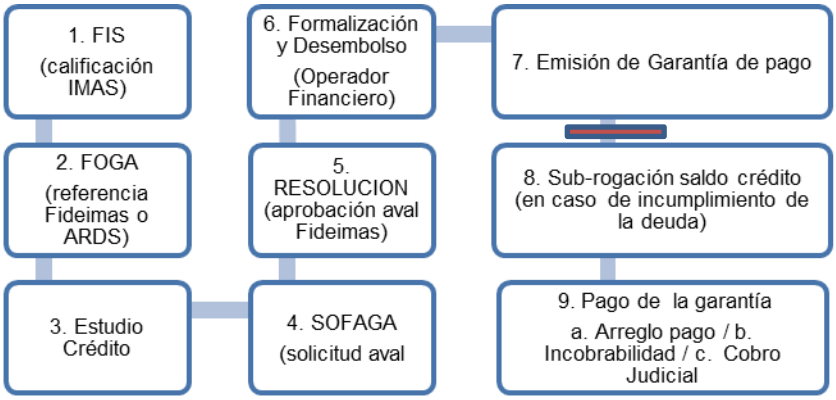
2.2. El Fideimas, se administra como un fondo de garantías (parciales o totales) y de servicios de apoyo, que permite el acceso al crédito con alguna entidad bancaria o no bancaria, denominada "Fideicomisario Garantizado"[9], los cuales se rigen por sus propias políticas crediticias. Como requisitos[10] indispensables para acceder al crédito, se solicita a los beneficiarios estar incorporados en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), tener la Ficha de Información Social (FIS) vigente, clasificar dentro de los rangos de pobreza, así como contar con una actividad productiva según los criterios establecidos por la Unidad Ejecutora (UE) del Fideimas, tales como antigüedad y conocimiento del negocio, experiencia en su desarrollo, plan de negocios que demuestre su viabilidad, capacitación y medios de producción del que disponen. Dicho proceso se resume a continuación:

[8] Ley emitida el 24 de abril de 1998 y publicada en la Gaceta N.° 96 del 20 de mayo de 1998, artículo 9 acerca de los fines y mecanismos de apoyo del fideicomiso.
[9] En la actualidad, existen convenios firmados con 22 fideicomisarios garantizados, de los cuales se encuentran activos 11.
[10] Reglamento para la prestación y otorgamiento de beneficios, Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BANACIO/73-2002, artículos N.° 10 y N.° 11.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura 1

Proceso para el otorgamiento de crédito – aval del Fideimas.



Fuente: Unidad Ejecutora, FIDEIMAS

2.3. Para apoyar esta labor el fideicomiso cuenta con una Unidad Ejecutora a la cual le corresponde entre otras funciones: velar por el adecuado funcionamiento del programa, analizar proyectos específicos, dar seguimiento a la ejecución del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional firmado con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y los fideicomisarios garantizados, desarrollar procesos que faciliten los servicios de apoyo al crédito, apoyar la evaluación de los diferentes proyectos, brindar apoyo técnico, autorizar porcentajes de garantía y de pago de diferencial de tasa de interés, acreditar a las organizaciones participantes; entre otras.

2.4. Asimismo, dicha Unidad Ejecutora es liderada por una Gerente General, que forma parte del Comité Director integrado además por: la Presidencia Ejecutiva del IMAS, Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS, el Ministro de Agricultura y Ganadería, la Ministra de la Condición de la Mujer.

2.5. Los recursos disponibles para la operación del fideicomiso al 30 de junio 2019, ascienden a ¢5.857.2 millones de colones, según se detalla a continuación:

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura 2

Composición del Patrimonio Fideicometido del FIDEIMAS

Al 30 de junio 2019, en millones de colones

Cuenta	Saldo
Disponible	
IMAS fondo de garantías	¢3.322,5
IMAS servicios de apoyo	¢7,0
Fodesaf fondo de garantías	¢2.054,6
Fodesaf servicios de apoyo	¢216,7
Rendimientos	¢256,2
Total	¢5.857,2
Compromisos	
IMAS fondo de garantías	¢2.178,5
Fodesaf fondo de garantías	¢1.480,7
Fodesaf servicios de apoyo	¢150,1
Total	¢3.809,4

Fuente: Fideicomisos Comerciales, Banco de Costa Rica.

2.6. Además, tal como se muestra en este detalle, el disponible patrimonial se ve afectado por compromisos relacionados con el otorgamiento de garantías, por cuanto debe reservarse el valor del monto garantizado en caso de que los beneficiarios no honren sus deudas. Una vez emitida la garantía de pago, los fideicomisarios garantizados emiten informes mensuales, los cuales una vez consolidados por la UE, permiten detectar morosidad en los beneficiarios, la cual debe ser controlada y mitigada antes que el riesgo de no pago se materialice. Al 30 de junio 2019 existían comprometidos ¢3.659, 3 millones de colones del fondo patrimonial (¢3.809,4 millones - ¢150,1 millones), dejando un saldo disponible para atender la colocación de créditos garantizados que asciende a ¢1.974,1 millones de colones (¢5.857,20 millones - ¢7,0 millones - 216,7 millones - ¢3.659,3 millones).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Debilidades en el desarrollo de las funciones establecidas a la Unidad Ejecutora vinculadas con los proyectos productivos en aspectos tales como: otorgamiento de garantías, servicios de apoyo, seguimiento al emprendimiento y metodologías de mejora

2.7. En cuanto a las funciones de la Unidad Ejecutora relacionadas con el otorgamiento de garantías, se determinó por parte de este Órgano Contralor como resultado del análisis de una muestra[11] de 113 beneficiarios[12] que han formalizado garantías aprobadas por dicha UE y tramitadas por los fideicomisarios garantizados, que se otorgaron garantías repetitivas a 12 beneficiarios (11%), para los cuales la ficha de información social no hace constar un cambio en su condición económica. Por su parte, en cuanto a debilidades vinculadas con los servicios asignados a la Unidad Ejecutora, se encontró que, en los 113 casos revisados (100%) no se tuvo evidencia que esa UE hubiese brindado a los beneficiarios servicios de apoyo de capacitación, asistencia técnica, asesoría en gestión empresarial o que se haya dotado de algún espacio de comercialización.

2.8. En punto a lo señalado, el artículo 7, inciso b) del Reglamento para la prestación y otorgamiento de beneficios del Fideimas[13] estipula como servicios de apoyo que debe prestar a los beneficiarios del fideicomiso, el brindar *apoyo técnico que se requiera para producción y comercialización de los productos o servicios*. Además, la Estrategia para el Desarrollo Socioeconómico y empresarial en la Población Objetivo del IMAS[14] en su numeral 2.3 estipula como una de sus fases los espacios de intercambio, en los cuales se pretende que los beneficiarios participen en ferias (u otra actividad similar), dando a conocer sus productos e incrementando sus ingresos.

2.9. A su vez, en cuanto al seguimiento al emprendimiento otorgado por parte de la Unidad Ejecutora, mediante visitas domiciliarias, procesos de acompañamiento y estudios específicos, se encontró que para los 113 casos valorados, este Órgano Contralor tampoco tuvo evidencia que dicho seguimiento hubiese sido desarrollado por dicha Unidad. Lo cual no permite tener certeza si hubo inserción laboral y productiva, o una mejora de la calidad de vida de las personas beneficiarias.

2.10. Lo citado no estaría en línea con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Atención a las mujeres en condición de pobreza N.° 7769 del 24 de abril de 1998[15], el cual establece que el fideicomiso deberá contar con mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las mujeres y las familias en condiciones de pobreza, como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias. Los mecanismos de apoyo se orientarán,

[11] Con oficio UE-FID: 73-2002/01041-2019 de fecha 10 de junio 2019, se indica por parte de la UE que las acciones de seguimiento se encuentran de respaldo en los documentos físicos en los expedientes y además que se registra esa gestión en el Sistema de Atención de Beneficiarios del IMAS (SABEN).
[12] Corresponde a una muestra de 115 garantías otorgadas de un total de 2.302, al 30 de abril 2019. Esas 115 garantías corresponden a 113 beneficiarios. La muestra seleccionada es de un 5% (115/2.302) con una estimación de un 95% de confianza y una tasa de error tolerable de un 10%.
[13] Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BANACIO/73-2002, del 19 de enero de 2011, Publicado en la Gaceta 61 del 28 de marzo de 2011 y sus reformas.
[14] Aprobadas por el Consejo Directivo del IMAS según Acta 031-2012, acuerdo CD N° 170-05-2012, del año 2012.
[15] Ley emitida el 24 de abril de 1998 y publicada en la Gaceta N.° 96 del 20 de mayo de 1998.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

fundamentalmente, a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, el financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos en beneficio de las mujeres o las familias en situación de pobreza.

2.11. En punto a lo comentado, ha de tenerse en consideración lo establecido en la Ley General de Control Interno, N.° 8292, en su artículo 10, en cuanto a la responsabilidad de la Administración Activa por establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, así como realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

2.12. Además de lo comentado, respecto a la metodología para la mejora de la atención de las condiciones y necesidades de la población meta, esta Contraloría General tuvo evidencia de que la Unidad Ejecutora no ha desarrollado esta función, tal como lo establece el marco normativo del Fideicomiso, en el artículo 7 del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional[16]. Asimismo, en el artículo 6 de esta normativa se especifica que corresponderá a la UE –entre otras funciones- velar por el adecuado funcionamiento del programa, dar seguimiento a la ejecución del convenio, desarrollo de procesos que faciliten los servicios de apoyo al crédito, apoyar la evaluación de los diferentes proyectos, así como brindar apoyo técnico.

2.13. Lo comentado evidencia falta de acciones de la Unidad Ejecutora del Fideicomiso en procura del mejoramiento de la atención de una población vulnerable que debe tener un trato diferenciado y de mecanismos de control para agilizar las actividades e iniciativas de crédito que permitan dar sostenibilidad a los proyectos y mejorar la situación de pobreza y/o pobreza extrema, así como de acciones que permitan un adecuado seguimiento y control del financiamiento de los créditos.

2.14. En consecuencia, existe el riesgo de que las personas y/o familias en situación de pobreza que adquieren préstamos con el Fideicomiso utilicen el dinero para fines que no se relacionan con los emprendimientos productivos a los que se comprometieron a desarrollar, de manera que no se puede asegurar la inserción laboral y productiva pretendidas, ni la mejora en la calidad de vida de las personas beneficiarías.

Deficiencias en las labores de la Unidad Ejecutora en cuanto a seguimiento de la cartera de crédito, metodología de evaluación continua del proceso y viabilidad y factibilidad técnica de los proyectos

2.15. Se encontró que la Unidad Ejecutora no realiza acciones de seguimiento de la cartera de crédito en conjunto con los fideicomisarios garantizados, como una labor preventiva que permita un repago normal de los créditos de acuerdo a lo pactado, sino que este seguimiento se da cuando los beneficiarios ya han entrado en mora, realizando contacto con los deudores morosos y hasta ese momento identifican necesidades adicionales de financiamiento y otros servicios no financieros que requieran, lo cual no es acorde con lo establecido en el artículo 16, inciso f) del Reglamento para la prestación y otorgamiento

[16] Firmado entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Mixto de Ayuda Social el 18 de enero de 2002.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

de beneficios Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BANACIO/73-2002, del 4 de abril de 2018[17].

2.16. La ausencia de un programa preventivo de la cartera de crédito, ha generado subrogaciones de los derechos de crédito que resultan en una disminución patrimonial, que en el período 2005-2018 ascienden a ¢1.951,8 millones de colones producto de las garantías no honradas por los beneficiarios del programa, ya que el Fideimas asume esos pagos, lo cual disminuye el disponible para nuevas colocaciones de recursos y puede afectar la sostenibilidad del fondo patrimonial para el otorgamiento de los beneficios en el marco del fideicomiso. El referido monto representa un 33% de los recursos del fondo patrimonial, el cual a junio 2019 equivale a ¢5.857,2 millones, los cuales ya tienen reservados ¢3.659,3 millones por posibles subrogaciones, es decir en la actualidad se tienen reservados por ese concepto un 62% de los recursos fondo

2.17. Por otra parte, respecto a la metodología de evaluación continua del proceso, este Órgano Contralor tuvo evidencia de que la Unidad Ejecutora, a pesar de que el marco normativo del fideicomiso lo establece, no ha desarrollado esta función acorde con lo establecido en el artículo 22 del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Mixto de Ayuda Social, y con una cláusula similar incluida en los convenios firmados durante el período 2014-2016 con otros fideicomisarios garantizados[18].

2.18. La metodología de evaluación continua del proceso no se ha emitido por cuanto supletoriamente se ha utilizado el Manual de Políticas y Procedimientos del Fondo de Garantías aprobado en el año 2004, el cual contiene el apartado 5. Denominado “Proceso de Seguimiento y Evaluación de las Garantías Otorgadas, llevado a cabo por la Unidad Ejecutora” (Año 2004), mismo que según indica la Unidad Ejecutora está desactualizado[19]. Además, se utiliza de manera supletoria el documento “Estrategias para el seguimiento, intervención con acciones de capacitación y seguimiento oportuno y periódico Beneficiarios (as) de garantía”.

2.19. Además, se encontró que la Unidad Ejecutora no cuenta con información suficiente en el expediente de los 113[20] beneficiarios analizados (100%), que permita concluir sobre la viabilidad y factibilidad técnica de los proyectos financiados, análisis que debe ser realizado por los fideicomisarios garantizados y finalmente aprobado por esa Unidad Ejecutora. En su lugar, solamente se visualiza en los expedientes un estudio crediticio de carácter económico y de capacidad de pago y en algunos casos se observa que incluyen aspectos técnicos basados en una entrevista al beneficiario y no como parte de un estudio objetivo e independiente de la viabilidad técnica del proyecto.

[17] Publicado en la Gaceta 120, Alcance 127 del 4 de julio de 2018 y sus reformas.

[18] Convenios firmados con las siguientes entidades bancarias y no bancarias: ACORDE, ASOPROSANRAMÓN, BPDC, BCR, COOPENAE, CEMPRODECA, COOPESERVIDORES, FUDECOSUR, FUNDECOOPERACIÓN, PRONAMYPE.

[19] Oficio UE-FID: 73-2002/0244-2019 de fecha 20 de febrero 2019.

[20] Corresponde a una muestra de 115 garantías otorgadas de un total de 2.302, al 30 de abril 2019. Esas 115 garantías corresponden a 113 beneficiarios. La muestra seleccionada es de un 5% (115/2.302) con una estimación de un 95% de confianza y una tasa de error tolerable de un 10%.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.20. Lo anterior, no se enmarca dentro de lo indicado en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, el cual establece en su artículo N.° 9 que los créditos se otorgarán a personas que califiquen en condiciones de pobreza y demuestren tener un proyecto viable y factible. Asimismo, este convenio y los establecidos durante el periodo 2014-2016 con otros fideicomisarios garantizados[21], establecen en la cláusula 13 y la cláusula 10 –respectivamente-, que para agilizar el trámite de estudio y aprobación de los préstamos las entidades bancarias y no bancarias considerarán para el estudio de las solicitudes de crédito, los análisis técnicos, de factibilidad y viabilidad preparados por profesionales de las instituciones participantes. Asimismo, el artículo 11 del Reglamento para la prestación y otorgamiento de beneficios del Fideimas[22] estipula que el aval otorgado al beneficiario finalmente debe contar con la aprobación y análisis de la Unidad Ejecutora, cumpliendo con algunos criterios que ésta debe establecer como antigüedad y experiencia de la actividad productiva, conocimiento del negocio, capacitación del usuario (a) y medios de producción (equipo que dispone).

2.21. Estas debilidades de ejecución y seguimiento se dan en virtud de la insuficiencia en los mecanismos de control de la Unidad Ejecutora, lo que ha generado que no se ejerzan adecuadamente las funciones asignadas a dicha Unidad, en cuanto al seguimiento de la cartera de crédito y viabilidad y factibilidad técnica de los proyectos.

2.22. En consecuencia, existe el riesgo de que el emprendimiento no sea viable a futuro y aun así se tramite el crédito, sin que el beneficiario logre un medio de subsistencia o la generación adicional de empleo, con el objetivo de que el núcleo familiar al que se le brindó el beneficio pueda mejorar su situación de pobreza y/o pobreza extrema.

Ausencia de acciones por parte de la Unidad Ejecutora respecto a que el Banco de Costa Rica (BCR) figure como fiduciario y fideicomisario garantizado, dentro del fideicomiso.

2.23. Por último, en cuanto a la función que le compete a la Unidad Ejecutora de someter los asuntos de la operación del Fideicomiso, en su doble papel técnico y directivo que ejerce dentro del mismo, se identificó por parte de este Órgano Contralor, que no consta en las actas del Comité Director, que la Gerencia de la Unidad Ejecutora hubiese alertado a dicho Comité del hecho de que el Banco de Costa Rica[23] actualmente desempeña dos figuras en forma simultánea dentro de la dinámica.

2.24. Al respecto, el BCR se ha mantenido en esas dos figuras pues según aduce la Unidad Ejecutora, la Ley de creación del Fideicomiso estableció que el fiduciario debía ser un banco del estado o el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), no obstante en la actualidad solamente se encuentran disponibles el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)

[21] Convenios firmados con las siguientes entidades bancarias y no bancarias: ACORDE, ASOPROSANRAMÓN, BPDC, BCR, COOPENAE, CEMPRODECA, COOPESERVIDORES, FUDECOSUR, FUNDECOOPERACIÓN, PRONAMYPE.

[22] Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BANACIO/73-2002, del 19 de enero de 2011, Publicado en la Gaceta 61 del 28 de marzo de 2011 y sus reformas.

[23] Como parte del Fideicomiso de garantías Fideimas el Banco de Costa Rica funge como fideicomisario garantizado desde el 5 de setiembre del año 2014 y posteriormente asumió también en la figura de fiduciario el 25 de junio de 2018.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

y BCR, siendo que el BNCR manifestó su imposibilidad de ser fiduciario, porque ellos eran parte del contrato original donde se establece como fideicomisario garantizado. Además, según lo establecido por la UE, la situación en comentario ha prevalecido en virtud de que el BCR, en calidad de fiduciario garantizado, aún posee una operación vigente hasta el 20 de diciembre del 2021.

2.25. Asimismo, la Ley N.° 9605[24] denominada "Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica" en el artículo 2 detalla que si el Banco de Costa Rica debe asumir la posición contractual de fiduciario respecto de algún fideicomiso en el que ya sea parte como fideicomisario, entonces el fideicomitente deberá sustituir al fiduciario por otro distinto del Banco de Costa Rica (BCR), para lo cual queda autorizado de pleno derecho, con el fin de conformarse con lo dispuesto en el artículo 656[25] de la Ley N.° 3284, Código de Comercio. Además, el Reglamento de la Organización y Funcionamiento del Comité Director[26], en su artículo 10 define como parte de las funciones de la Gerente de la Unidad Ejecutora en el Comité Director, el someter los asuntos de la operación del Fideicomiso y los informes que se requieran, en su doble papel técnico y directivo que ejerce dentro del Fideicomiso.

2.26. Por último, el hecho de que el Banco de Costa Rica esté fungiendo como fideicomisario garantizado y a su vez como fiduciario del Fideicomiso potencia el riesgo de que tome decisiones que contravengan el cumplimiento de los objetivos del programa.

[24] Ley emitida el 12 de setiembre de 2018 y publicada en la Gaceta N° 172 del 19 de setiembre de 2018.
[25] Dicho artículo indica que "El fiduciario no podrá ser fideicomisario. De llegar a coincidir tales calidades, el fiduciario no podrá recibir los beneficios del fideicomiso en tanto la coincidencia subsista".
[26] Emitido el 2 de enero de 2019 y publicado en la Gaceta N° 1 del 2 de enero de 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3. Conclusiones

3.1. El Fideicomiso de garantías Fideimas se creó como alternativa para preparar e impulsar los emprendimientos en personas pobres y en pobreza extrema, no solo como medio de subsistencia, sino también como mecanismo para la generación de empleo.

3.2. No obstante, se determinaron una serie de debilidades ligadas a las funciones establecidas a la Unidad Ejecutora, dentro del marco del Fideicomiso de Garantías Fideimas, en aspectos tales como otorgamiento de garantías, servicios de apoyo, capacitación, asistencia técnica, seguimiento al emprendimiento otorgado, metodologías para la mejora de la atención de las condiciones y necesidades de la población meta, y seguimiento de la cartera de crédito. Funciones necesarias para impulsar la sostenibilidad a los proyectos productivos, en procura del mejoramiento de la pobreza y/o pobreza extrema de la población meta

3.3. Si bien el fideicomiso tiene definidos tres grandes mecanismos de apoyo, como lo son el otorgamiento de garantías, el subsidio de la tasa de interés y los servicios de apoyo, es conveniente la atención de las oportunidades de mejora comentadas en este informe, que permitirían mayor transparencia en las acciones realizadas por la Unidad Ejecutora, para lograr la inserción laboral y productiva, y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarías.

3.4. Se requiere que la Unidad Ejecutora ponga especial atención sobre la cartera de crédito del Fideicomiso, que no solo consideren la parte económica que se reditúa a los fideicomisarios garantizados y al propio programa, sino que permitan identificar y subsanar las necesidades reales de las personas y/o familias para que logren sostener y mejorar sus emprendimientos en el tiempo.

3.5. Un trabajo articulado entre las partes: IMAS, fiduciario, fideicomisarios garantizados y Unidad Ejecutora, será beneficioso para lograr una mayor captación de beneficiarios que necesitan el impulso del Estado para salir de su situación de pobreza y/o pobreza extrema y con ello desarrollar habilidades para la vida, que les permita sostener en el tiempo ideas de emprendedurismo, que logren potenciar la generación de mayores ingresos y de empleo y así estas personas dejen de ser vulnerables en términos económicos y dependientes del Estado.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

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

4.3. Este 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.

A LA LICDA. MARGARITA FERNÁNDEZ GARITA, GERENTE DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL FIDEICOMISO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Definir, documentar e implementar acciones específicas relacionadas con las funciones asignadas a la Unidad Ejecutora del fideicomiso, en aspectos tales como: otorgamiento de garantías, servicios de apoyo, metodologías para la mejora de la atención. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 20 de diciembre de 2019, una certificación que acredite que dichas acciones han sido definidas y documentadas. Además, deberán remitirse a la Contraloría General informes semestrales de avance sobre su implementación en las siguientes fechas: 29 de mayo de 2020, 30 de noviembre de 2020 y 31 de mayo de 2021. (Ver párrafos del 2.7 al 2.14)

4.5. Revisar, actualizar e implementar mecanismos de control específicos de seguimiento al emprendimiento (visitas domiciliarias, incorporación en procesos de acompañamiento, estudios específicos). Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2020, una certificación que acredite que dichos mecanismos han sido revisados y actualizados, y a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.7 al 2.14)

4.6. Actualizar e implementar el Manual de políticas y procedimientos del Fondo de Garantías, para que se incorpore el documento de "Estrategias para el seguimiento, Intervención con acciones de capacitación y seguimiento oportuno y periódico Beneficiarios(as) de garantía", a la luz de las metodologías de atención y la actualización

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

en los Reglamentos de operación del Fideicomiso de garantías Fideimas. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2020 una certificación que acredite que dicho manual esté actualizado y al 31 de agosto de 2020 una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.15 al 2.22)

4.7. Definir e implementar mecanismos de control que permitan asegurar que los fideicomisarios garantizados acrediten en el expediente del crédito un análisis técnico de la viabilidad y/o factibilidad de los emprendimientos, el cual debe ser considerado para el estudio de las solicitudes de crédito. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 20 de diciembre de 2019, una certificación que acredite que dichos mecanismos han sido definidos, y a más tardar el 30 de junio de 2020, una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.15 al 2.22)

4.8. Definir e implementar una metodología de evaluación continua del proceso, que contemple al menos: el seguimiento y control de la colocación de créditos para personas y/o familias en pobreza y pobreza extrema, el subsidio de la tasa de interés y los mecanismos de apoyo que conlleven a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables y el financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2020, una certificación que acredite que dicha metodología ha sido definida, y a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.15 al 2.22)

AL LIC. JUAN LUIS BERMÚDEZ, PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.9. Diseñar, oficializar e implementar acciones específicas para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 9605 “Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica”, en lo que respecta a la sustitución del Banco de Costa Rica por su doble rol de fiduciario y fiduciario garantizado. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2020, una certificación donde conste que dichas acciones fueron debidamente diseñadas y oficializadas. Además, a más tardar el 28 de agosto de 2020, remitir una certificación donde se acredite que dichas acciones fueron debidamente implementadas. (Ver párrafos del 2.23 al 2.26)

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

MANUEL JESUS CORRALES UMAÑA (FIRMA)

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

SILVIA ELENA LOPEZ VILLALOBOS (FIRMA)
Firmado digitalmente por SILVIA ELENA LOPEZ VILLALOBOS (FIRMA)

Licda. Silvia López Villalobos
Asistente Técnica

IVANNIA NAVAS ZUÑIGA (FIRMA)

Licda. Ivannia Navas Zúñiga
Coordinadora

Ce.: Archivo auditoría

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica