

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

FONDO DE CRÉDITO INDUSTRIAL (FONCREI)

OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A TRAVÉS DE PROGRAMA DE COOPERATIVAS

FONCREI fue creado mediante Decreto N° 129 de fecha 03-06-1974, con una última modificación mediante Decreto N° 1.552 (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), como una institución pública financiera no bancaria del Estado venezolano, bajo la figura de instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito en la actualidad al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (MINEC) según Decreto N° 5.246 (Gaceta Oficial N° 38.654 de fecha 28-03-2007); está integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, a los que se aplican principios de Derecho Público.

El objeto de FONCREI es: a) Promover, identificar, fomentar, impulsar y financiar los proyectos de inversión industriales, desde la preinversión hasta la fase de comercialización; de manera preferente a las pequeñas y medianas empresas del sector, mediante el uso de sus propios recursos, los asignados por el Ejecutivo Nacional y terceros, que satisfagan los requerimientos de competitividad y productividad y b) Financiar y canalizar con recursos propios o de terceros, a través de entes públicos o privados que acometan acciones en esta materia, programas sociales o especiales.

El presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2005 fue aprobado mediante Gaceta Oficial N° 5.743 Extraordinario de fecha 13-12-2004, por Bs.F. 99,33 millones distribuidos en: ingresos corrientes Bs.F. 54,83 millones, recursos de capital Bs.F. 0,39 millones y recursos financieros Bs.F. 44,11 millones y posteriormente fue reformulado alcanzando la cifra de Bs.F. 403,90 millones.

FONCREI concentró su gestión financiera en el Programa “Misión Vuelvan Caras”, aprobado mediante Resolución del Directorio de FONCREI N° 05-07-039 de fecha 31 de marzo de 2005, el cual estaría dirigido a contribuir con el impulso y el desarrollo de la actividad económica de las cooperativas, conformadas por Lanceros de la Misión Vuelvan Caras.

El fondo estimó financiar a 659 cooperativas de la Misión Vuelvan Caras por un monto de Bs.F. 170,93 millones durante el año 2005, y recibió transferencias del MINEC y la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) por Bs.F. 270,49 millones para desarrollar el Programa “Misión Vuelvan Caras.

Mediante Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario del 31-07-2008, se aprueba la Ley de Supresión y Liquidación del FONCREI, mediante la cual se busca consolidar una institución única orientada al fortalecimiento de la pequeña y mediana industria y demás unidades de producción social, a través de la transferencia de sus activos y pasivos al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), así como la cartera industrial de proyectos de gran escala a la institución u organismo financiero respectivo.

Alcance y objetivos de la actuación

Esta actuación se circunscribió a la evaluación, mediante análisis selectivo, de los créditos otorgados por FONCREI en la Región Zuliana, a través del Programa de Cooperativas “Misión Vuelvan Caras” durante el ejercicio fiscal 2005. En tal sentido, se tomó una muestra representativa del 30,20%, es decir, de Bs.F. 9,73 millones, correspondientes a 19 cooperativas beneficiadas, del monto total entregado a 114 cooperativas por Bs.F. 32,23 millones sin ampliaciones, seleccionándose esta entidad dado que fue la mayor receptora de financiamientos por parte del fondo, a través del mencionado programa. En tal sentido, se planteó el siguiente objetivo específico: Evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados y liquidados por FONCREI, en el marco de la ejecución del Programa de Cooperativas “Misión Vuelvan Caras”.

Observaciones relevantes

El fondo efectuó pagos por concepto de créditos a las actividades productivas a 852 cooperativas del estado Zulia, por Bs.F. 129,07 millones, dichos pagos se efectuaron a través de transferencias a cada una de las cuentas de ahorros de las cooperativas, sin que se verificara previamente que el gasto estuviera correctamente imputado a la partida presupuestaria correspondiente y tampoco constatará la existencia de disponibilidad presupuestaria en las operaciones administrativas efectuadas al Programa “Misión Vuelvan Caras”. Al respecto, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 37.978 de fecha 13-07-2004, reformada mediante Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario de fecha 31-07-2008, señala que la máxima autoridad de cada organismo o entidad tiene la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización y el mismo incluirá elementos de control previo y posterior, y el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, establece que “el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos deberán garantizar que antes de

proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se asegurarán del cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: 1- Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su cargo, a créditos adicionales. 2- Que exista disponibilidad presupuestaria. Asimismo, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: 1- Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados. 2- Que exista disponibilidad presupuestaria”. Esto fue debido a que los referidos desembolsos estaban constituidos por la Resolución Aprobatoria del Directorio, conjuntamente con el oficio de transferencia incluido en los expedientes de egresos cuyos fondos está representado presupuestariamente en los fondos constituidos en el fideicomiso suscrito con BANDES. En consecuencia, la sinceridad, razonabilidad y legalidad de las operaciones relacionadas con la ejecución presupuestaria del programa mencionado se vio afectada, además de ser de obligatorio cumplimiento la implantación del control previo.

No se evidenciaron las Hipotecas Mobiliarias, las Reservas de Dominio y las Fianzas Solidarias, constituidas y suscritas por los asociados de las 19 cooperativas seleccionadas en la muestra, aún cuando la Resolución N° 05-07-039 de fecha 31-03-2005, que aprueba el programa, establece que dentro de las garantías que se solicitarán a las cooperativas beneficiarias de este programa están las Fianzas Solidarias y las Hipotecas Mobiliarias sobre las maquinarias y equipos adquiridos, adicionalmente, las cláusulas Novena, Décima, Décima Tercera y Décima Cuarta de los contratos suscritos con estas cooperativas establecieron que las cooperativas se obligaban a constituir Reservas de Dominio e Hipotecas Mobiliarias sobre los vehículos, maquinarias y equipos que adquirirán con los recursos de los financiamientos otorgados, en el caso de las hipotecas mobiliarias contaban con un plazo de 60 días continuos contados a partir de la fecha del desembolso de los recursos. Esta situación se origina de la falta de supervisión, que permita a FONCREI determinar la correcta ejecución de los proyectos financiados y el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones asumidas por las cooperativas en el marco de los contratos suscritos, lo que trae en consecuencia que dichas obligaciones no estén suficientemente respaldadas, garantizadas y ajustadas a lo convenido en los mismos.

Se evidenciaron 10 ampliaciones a los créditos otorgados a 10 cooperativas, por Bs.F. 5,74 millones, no previstos en los Planes de Inversión contemplados en los contratos originales suscritos con las cooperativas. De estas ampliaciones no se encontraron en los expedientes los nuevos Planes de Inversión que las justifiquen; sobre el particular la Resolución N° 05-

07-039 de fecha 31-03-2005, que aprueba el programa, establece que dentro de los recaudos mínimos exigidos para el otorgamiento de créditos a través de este programa está el “Plan de Inversiones”. Según las resoluciones aprobatorias del Comité de Crédito, señalan que tales ampliaciones fueron solicitadas con el propósito de adquirir activos, vehículos, materia prima y maquinarias, sin indicar montos detallados. En consecuencia, el fondo no manejó la información suficiente para aprobar y pagar las ampliaciones de los créditos otorgados a las mencionadas cooperativas.

No fueron suministrados los informes de seguimiento por parte del Equipo Móvil de Operaciones de la Misión Vuelvan Caras, correspondientes a las visitas de supervisión efectuadas por FONCREI en el año 2005 a 15 cooperativas. Al respecto, las Cláusulas Séptimas y Octavas de los contratos suscritos con éstas cooperativas, establecen que FONCREI realizará visitas de supervisión, a fin de verificar la correcta ejecución del proyecto financiado, y el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones asumidas por las cooperativas. Toda vez que los mismos no fueron elaborados. Lo que trae como consecuencia que la ausencia de visitas de supervisión, no permite a FONCREI verificar la correcta ejecución de los proyectos financiados y el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones asumidas por las cooperativas en el marco de los contratos suscritos.

Las normas operativas denominadas: “Otorgamiento de Financiamiento para las Cooperativas de la Misión Vuelvan Caras; Análisis y Evaluación de Solicitudes de Créditos Industriales; Tramitación de Solicitudes, Modificaciones de Créditos y/o otras Consideraciones pertinentes a la gestión de FONCREI por parte del Directorio y/o Comité de Crédito”, no fueron aprobadas por el Directorio del fondo. Contrario a las disposiciones señaladas en el artículo 14 de la Ley del FONCREI, vigente para el año 2005. Igualmente, el artículo 35 de la LOCGRSNCF y el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997). Derivada de la inobservancia de las disposiciones legales que rigen la materia. Esta situación tiene su origen en la falta de mecanismos de control interno que garanticen la integridad de la información procedimental generada por las máximas autoridades del fondo. En consecuencia, las actividades se desarrollan sin la debida formalidad, lo cual pudiera comprometer la eficacia y eficiencia de las operaciones administrativas del Fondo.

4 cooperativas recibieron Bs.F. 1,71 millones, las mismas se encontraban paralizadas al momento de la inspección, debido a dificultades para colocar sus productos y no siendo favorecidas por Instituciones Públicas, la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas

(LEAC) Gaceta Oficial N° 37.285 del 18-09-2001, establece en su artículo 89, literales 7 y 12 que el Estado mediante los organismos competentes, realizará la promoción de las cooperativas por medio de compras de bienes y servicios con preferencia a las cooperativas, y en igualdad de condiciones, las cooperativas serán preferidas por los institutos financieros y crediticios del Estado; de igual manera se preferirá a las cooperativas en la adquisición de bienes y servicios por parte de los entes públicos. En consecuencia, la situación es riesgosa para los miembros de estas cooperativas en virtud de que no perciben ingresos para el mantenimiento de los socios y los servicios públicos del local donde funcionan, lo cual pudiera conllevar a la culminación de sus operaciones y la consecuente liquidación de las mismas, no siendo este el objetivo del programa.

La Cláusula Tercera del contrato suscrito entre FONCREI y una cooperativa en fecha 13 de septiembre de 2005, establece que el monto total de los recursos otorgados por el fondo a dicha cooperativa fue de Bs.F. 476,32 mil de los cuales Bs.F. 70.000,00 se destinarían a la compra, construcción, reparación o ampliación de la estructura, todo de conformidad con el Plan de Inversiones, sin embargo en la inspección efectuada a dicha cooperativa se evidenció que dicho inmueble no fue adquirido, sino que suscribió un contrato de arrendamiento con un particular por Bs.F. 500,00 mensuales. Esta situación se deriva de la falta de fiscalización o supervisión por parte de FONCREI a esta cooperativa, aún cuando la Cláusula Décima literal “C” del contrato mencionado, establece que el fondo determinará que la inversión ejecutada se corresponda con el Plan de Inversión aprobado y finalmente en caso contrario hacer exigible el pago de la totalidad de la obligación y el ejercicio de las acciones legales a que hubiere lugar. En consecuencia, la cooperativa no acató el contenido del contrato suscrito y adquirió una deuda mensual de un inmueble, lo cual no se ajusta a su Plan de Inversión y bajo esta modalidad se le dio un destino distinto al crédito liquidado por FONCREI. Al respecto, la Cláusula Décima literal b) del mencionado contrato establece que “la cooperativa acepta la fiscalización o supervisión de FONCREI con el fin de verificar el destino del crédito y la operatividad de la prestataria. (...) En caso de que las inspecciones realizadas indiquen que las inversiones ejecutadas por la prestataria no corresponden con el plan de inversiones aprobado, la obligación se considerará como plazo vencido y en consecuencia exigible la totalidad de la obligación”. Esta situación evidencia el inadecuado manejo de los recursos otorgados.

Una cooperativa cuenta con 248 asociados de los cuales 160 están inactivos, se observó que les fue otorgado el aporte societario de Bs.F. 120,00 mil; el Informe de Financiamiento elaborado por FONCREI señala que el impacto social de este crédito mejoraría la calidad de

vida de los lanceros y sus grupos familiares, se disminuiría la tasa de desempleo, y la comunidad también se vería beneficiada en el sector de la construcción, herrería y carpintería. Esta situación se deriva de la falta de fiscalización o supervisión por parte de FONCREI, al respecto, las cláusulas del contrato suscrito en fecha 28 de abril de 2005, establecen: Octava: “FONCREI realizará visitas de supervisión a fin de verificar la correcta ejecución del proyecto financiado, y el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones asumidas por la prestataria, (...) la prestataria se obliga a recibir asistencia técnica (diagnóstico integral y plan de mejoras) de FONCREI, durante el lapso del crédito”. Y la Cláusula Undécima literal b) establece que “el Fondo verificará entre otros la operatividad de la cooperativa y levantará un informe, el cual deberá ser firmado por los funcionarios de FONCREI que realicen la inspección y los asociados de la Cooperativa que la presenciaron, dicha supervisión permitiría recomendar y asesorar a la cooperativa la aplicación de lo establecido en la LEAC en su artículo 22 sobre la pérdida del carácter de asociado y los Estatutos de la Cooperativa”. En consecuencia, al no definirse legalmente la situación de estos asociados inactivos, se mantendrán dentro de la misma y tendrán los mismos deberes y derechos de los que se encuentran activos, en detrimento del cumplimiento de los objetivos del programa, dado el carácter social de estos préstamos.

Conclusiones

Con fundamento en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor relacionadas con la evaluación de la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados por FONCREI, en el marco de las disposiciones legales y sublegales que rigen el programa, se determinaron situaciones no ajustadas a la legalidad, tales como: pagos a través de transferencias directas a 852 cooperativas del estado Zulia sin verificar que el gasto estuviera correctamente imputado a la partida presupuestaria correspondiente y la existencia de disponibilidad presupuestaria en las operaciones; ausencia de hipotecas mobiliarias, reservas de dominio y fianzas solidarias de las 19 cooperativas seleccionadas en la muestra; 10 cooperativas recibieron ampliaciones no previstas en el Plan de Inversión aprobado originalmente; no se evidenciaron en los expedientes de los créditos las garantías de los activos adquiridos con los recursos de las ampliaciones; no fueron suministrados los Informes de Seguimiento, correspondientes a las visitas de supervisión efectuadas por FONCREI a 15 cooperativas; las normas que rigen el programa no se encontraban aprobadas por el Directorio del fondo; en la inspección “in situ” se determinó que 4 cooperativas se encontraban paralizadas al momento de la inspección; ausencia de supervisión y control del fondo a los contratos suscritos con las cooperativas.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora del FONCREI lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con el manejo transparente de los recursos del fondo, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asumió las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que al organismo que se le confieran sus funciones, corrija las situaciones contenidas en este informe, en tal sentido deben generarse los mecanismos de control correspondientes dirigidos a garantizar que los compromisos financieros cumplan con los controles previos presupuestarios que rigen para estos casos, con miras a fortalecer la pequeña y mediana industria y demás unidades de producción social, a través de la transferencia de activos y pasivos al Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), así como la cartera industrial de proyectos a la institución u organismo que indique el Ejecutivo Nacional.
- Crear los mecanismos de control interno necesarios que permitan exigir garantías suficientes que no sean constituidas en detrimento de los intereses del Instituto y adicionalmente para que los funcionarios responsables de realizar la supervisión e inspección de los proyectos de créditos aprobados cumplan con lo establecido en las cláusulas contractuales de los diferentes programas de financiamiento.
- Implementar un sistema de control interno eficaz, que permita cumplir con las cláusulas de los contratos y que los Planes de Inversión aprobados a las cooperativas se realicen ajustados a las normativas establecidas, a fin de garantizar el correcto manejo de los recursos y la adecuada toma de decisiones.
- La Junta Liquidadora como órgano ejecutor de los actos dirigidos a la supresión y liquidación del fondo, debe ordenar para su posterior aprobación, la elaboración de las Normas y Procedimientos que regulen las actividades, procesos y funciones del Programa de Cooperativas “Misión Vuelvan Caras”, que serán transferidas al INAPYMI, a fin de asegurar la calidad y consistencia de las labores realizadas y establecer una clara delimitación en la responsabilidad y funciones asignadas al personal que se encargará de desarrollar dicho programa.