

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2002

ORDEN DEL DIA N° 1883

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 18 de febrero de 2003

Término del artículo 113: 27 de febrero de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las disposiciones tomadas para superar las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación, que se detallan en el apartado “Observaciones y comentarios” y cuestiones conexas. (275-S.-2002.)

Buenos Aires, 18 de diciembre de 2002.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo, solicitando informe sobre:

- a) Las disposiciones tomadas para superar las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación, que se detallan en el apartado “Observaciones y comentarios”(*) y;
- b) Las medidas adoptadas para la determinación y efectivización de las responsabilidades y del perjuicio fiscal que pudiera haberse derivado de las situaciones allí descriptas.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.

Juan C. Oyarzún.

* Consultar informe de auditoría en el expediente 275-S.-2002.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe preparado por la AGN cuyo objeto fue el relevamiento y evaluación del control interno del Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas, financiado con recursos de los contratos de préstamo 643/OC; 867/SF y 1.192/OC-AR celebrados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN señala que dentro del objeto de esta auditoría, no ha incluido las actividades desarrolladas por el Banco Central de la República Argentina en la Superintendencia de Bancos. Asimismo, hace una descripción del programa, acerca del cual efectúa los siguientes comentarios:

El programa prevé dos líneas de acción, a saber:

A. Componente de Crédito

Es canalizado a través de instituciones financieras intermedias (IFI) que otorgan financiamiento a las mypes en términos y condiciones de mercado, aportando para ello recursos propios en forma creciente hasta alcanzar un monto equivalente al 100 % de los fondos adjudicados. En ese orden, se han establecido en el Reglamento de Crédito, las condiciones para el otorgamiento de subpréstamos a las micro y pequeñas empresas, el monto máximo, la mediana de préstamos a otorgar y el destino de los fondos.

La adjudicación de fondos se resuelve en función de la tasa de interés (tasa pasiva) ofertada por las IFI. La subasta se realiza por el sistema de tasa única, esto es que la tasa ofertada debe ser superior o igual a la tasa base o de corte establecida por el Banco Central de la República Argentina. El orden

de la adjudicación se constituye otorgando el primer lugar a la IFI que ofrezca abonar la tasa pasiva más alta y así sucesivamente. Es de destacar que la tasa efectivamente a pagar en esa licitación será igual a la menor tasa ofrecida que agote los fondos. A efectos de una mejor comprensión del mecanismo se grafica en el punto 2 del acápite Planeamiento y Estrategia de Hallazgos, las ofertas presentadas y las adjudicaciones realizadas, así como el orden de relación.

Las IFI pactan libremente con las mypes las tasas de interés a aplicar a los subpréstamos. El programa permite que se financien a las mypes capital de trabajo, adquisición de activos fijos y contratación de servicios.

B. Componente de Asistencia Técnica: orientado a los siguientes destinos.

B.1. Fortalecimiento del Sistema de Crédito: financiamiento no reembolsable de hasta un 50 % del costo de tecnología de microcrédito y capacitación a las IFI, para facilitar la oferta de crédito a las mypes.

B.2. Fortalecimiento de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa: destinado a estudios que permitan evaluar la estructura y evolución del sector de las mypes.

B.3. Fortalecimiento de la Supervisión: se facilitará el intercambio de experiencias de supervisores y ejecutivos con entidades de similar función.

B.4. Asesoramiento en Medio Ambiente: se brindará asesoramiento y orientación al grupo meta (mypes) y a las IFI en normas ambientales del país y del Banco.

B.5. Promoción y Difusión: destinado al financiamiento de una campaña de promoción y publicidad, a través de servicios especializados y medios adecuados.

Independientemente de lo hasta aquí descripto, de la Matriz de Financiamiento surgen dos subcomponentes más para la atención de gastos de Evaluación y Seguimiento y Auditoría.

C. Costo del Programa

Es el equivalente a u\$s 200 millones, de los cuales u\$s 196 millones corresponden al Componente Crédito y u\$s 4 millones al Componente Asistencia Técnica, cuyo financiamiento es asumido en partes iguales por el BID y por aportes locales.

D. Esquema de Ejecución del Programa

La ejecución del programa es llevada a cabo por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente del Ministerio de Economía, a través de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA) que actúa como agente financiero con la participación de instituciones financieras intermedias (IFI).

La UCP es la responsable del seguimiento del uso de los recursos del préstamo en lo que respecta al Componente de Crédito y de la difusión del mismo. En lo atinente al Componente de Asistencia Técnica es la responsable exclusiva de su ejecución.

El BCRA tiene a su cargo recibir los recursos del BID Y traspasarlos a las IFI, verificar a través de la Superintendencia de Bancos que éstas hayan cumplidos en tiempo y forma la normativa vigente y establecer e informar a la UCP la nómina de entidades elegibles dentro de las categorías previstas y el monto máximo posible de endeudamiento. Asimismo es el depositante de las garantías presentadas por la IFI y es el encargado de llevar adelante el proceso de licitación por orden de la UCP.

Las IFI tienen a su cargo la colocación de los recursos del Componente de Crédito adjudicado en préstamos financiados y se comprometen a aportar por lo menos un 100 % del monto recursos propios al concluir el primer año de la adjudicación. Este aporte opera de contrapartida local. Sólo pueden participar aquellas IFI calificadas en las cuatro primeras categorías de riesgo, situación que determina el BCRA.

En el apartado "Observaciones y comentarios" la AGN señala lo siguiente:

I. Ejecución del Programa

I.1. Se observa una baja ejecución del programa en relación al nivel planificado/esperado. El grado de ejecución asciende al 4,9 % del total que representa, a la fecha de corte (31-12-00); el 19,9 % de lo previsto en el Documento Preparatorio y el 16,8 % de su similar incluido en el Informe Inicial.

Señala que el cronograma de ejecución esperado fue modificado en el Informe Inicial presentado por la UCP al BID en el año 2000, que tampoco fue cumplido.

Observa que el bajo nivel de ejecución obedece, entre otras causas, a las demoras en obtener la ejecución del préstamo, siendo el requisito incumplido que provocó tales demoras, la aprobación del Reglamento de Crédito y del Convenio Subsidiario con el Banco Central de la República Argentina. Dicha circunstancia motivó mayores cargas financieras, que la AGN cuantifica en \$ 219.018,75.

I.2. Al momento de la solicitud del desembolso al BID de los fondos adjudicados en la Licitación 1 por \$ 9.800.000, octubre de 2000, se mantenían depositados a plazo fijo disponibilidades por \$ 19.600.000 correspondientes al recupero de fondos del programa en su primer etapa, mypes I. Al cierre del ejercicio 2000, 31-12-00, esta cifra ascendía a \$ 20.800.000.

No se realizó subasta alguna por los fondos obtenidos por los recuperos, siendo mantenidos en plazo fijo. De las cuatro licitaciones de fondos previstas con fondos mypes II, sólo se realizó una y de los \$ 49,0 millones a aplicarse al componente de

crédito se ofrecieron en subasta \$ 15,0 millones y sólo se colocaron \$ 918 millones.

II. Ambiente de control

II.1. La Unidad Coordinadora del Programa no cuenta a la fecha de cierre de las tareas de campo con una estructura orgánica formal ni asignación de funciones y responsabilidades.

La dotación es de cinco personas de las cuales cuatro desempeñan tareas de apoyo. Se encuentran vacantes los cargos de director general y de coordinador de crédito. Cabe recordar que la UCP es la ejecutora exclusiva del Componente de Asistencia Técnica y es la responsable del seguimiento y control del Programa en el Componente de Crédito.

II.2. Se ha observado la inexistencia de un reglamento de operaciones y normas internas que definan la oportunidad, las competencias y responsabilidades sobre los controles de los préstamos a la mypes.

Dichos controles son los referidos al cumplimiento del Reglamento de Crédito sobre los préstamos otorgados por las entidades financieras participantes y es la UCP la responsable de su ejecución.

III. Sistemas de información

Se ha implementado una base de datos que contiene toda la información necesaria para efectuar los controles de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Crédito. No obstante, a la fecha de cierre de las tareas de campo no se han definido las oportunidades en que dichos controles se llevarán a cabo ni los funcionarios responsables a cargo de los mismos.

Por otra parte, es de destacar que se ha designado a un consultor que cumplirá con las inspecciones a las IFI que se seleccionen para tal fin con el objeto de verificar la exactitud de los datos volcados en la mencionada base de datos. Sin embargo a la fecha mencionada no se ha establecido un reglamento que definiera el alcance de las auditorías, estableciera los criterios para la selección de IFI a inspeccionar y de los subpréstamos/legajos en particular a analizarse, sistematizando de esa forma tal función y evitando discrecionalidades.

IV. Procedimientos de adquisiciones y contratación de consultores

La AGN señala que las debilidades de control interno referidas a este punto han sido adjuntadas al informe de los estados financieros al 31-12-00 -memorando a la dirección.

En lo que respecta a Procedimientos de Adquisiciones, no consta en dicho Memorando que la AGN haya efectuado observación alguna.

En cuanto a la Contratación de Consultores, la AGN observa que el total de consultores contratados en el ejercicio 2000 fue de 21, de los cuales 8

fueron contratados por 15 días para un evento en Mar del Plata y que de estos últimos no se acreditó la existencia de legajos, por lo que no se efectuó la selección de oferentes por el procedimiento reglamentario, por lo que recomienda el cumplimiento de tal procedimiento, aunque lo observado sea un caso aislado.

V. Planeamiento/Estrategia

1. No se ha acreditado la evaluación previa a la aprobación del contrato de préstamo de la demanda potencial de los fondos a nivel de las IFI. Esto es, si en las condiciones previstas existía disposición a participar del programa, siendo de destacar que es un determinante para el éxito del mismo la participación de las instituciones financieras.

Con posterioridad a la firma del contrato de préstamo se contrató un consultor con el objeto de evaluar la metodología de asignación de recursos. La primera y única licitación de fondos realizada convocó la atención de sólo 16 IFI que manifestaron su disposición de ofertar, habiéndolo hecho efectivamente nueve. De los 15 millones puestos en subasta sólo se requirieron (y adjudicaron) nueve. El universo de las IFI a la fecha de corte del presente es de 117, sin embargo la UCP desconoce el número de ellas que merecen la calificación necesaria para participar del programa.

2. El mecanismo de adjudicación de fondos diseñado e incluido en el Reglamento de Crédito es confuso. La adjudicación de fondos a las IFI se resuelve en función de la tasa de interés (tasa pasiva) ofertada. La subasta se realiza por el sistema de tasa única, esto implica que la tasa ofertada debe ser superior o igual a la tasa base o de corte establecida por el BCRA. El orden de la adjudicación se constituye otorgando el primer lugar a la IFI que ofrezca abonar la tasa pasiva más alta y así sucesivamente.

3. Por otra parte, este sistema introduce un sesgo alcista en el nivel de las tasas al resolver la adjudicación a las mayores tasas ofrecidas.

La utilización de la mayor tasa de interés pasiva como determinante para la adjudicación de fondos induce a la oferta de tasas más altas con el objeto de garantizarse el acceso al programa. Tales operaciones redundarán en un mayor costo financiero para las últimas destinatarias -las mypes- por el propio costo de base de las IFI, siendo que el objeto no es obtener un rédito del programa sino mejorar las condiciones de mercado del sector mypes.

4. No se ha acreditado la determinación de la situación base que se pretende modificar con la ejecución del programa, esto es la participación de las mypes en la cartera de préstamos de las instituciones financieras, de forma de poder medir el impacto del mismo y el tipo de instituciones financieras que por su naturaleza serían las indicadas para participar.

5. No se ha acreditado la realización de actividades significativas tendientes a la difusión de la existencia del programa.

El conocimiento de la existencia y condiciones de participación son relevantes para garantizar la equidad ante la mypes, esto es darles la misma posibilidad de acceder a estos fondos que por sus características no estarían disponibles para ellas de otra forma. Por otra parte, la tarea de difusión ante las instituciones financieras debería contener un componente de persuasión.

Es de señalar que el programa tiene previsto invertir \$ 600.000 en este concepto y a la fecha de cierre, a 13 meses de la firma del contrato de préstamo sólo realizó tareas menores que demandaron \$ 15.244,58 que se atendieron con recursos del programa mypes I.

El escaso grado de participación evidenciado por parte de las entidades financieras apunta en contra de los objetivos esperados, ya que un menor número de mypes puede acceder a la operatoria. En términos generales, debido a las características del sistema financiero, a las mypes les resulta dificultoso y costoso modificar su proveedor habitual de financiamiento una vez que dicha relación ha sido establecida. En ese orden, señala que del relevamiento realizado sobre una muestra representativa de IFI surge que la mayoría de los préstamos han sido otorgados a clientes que ya habían tomado otras líneas de préstamos con anterioridad; por lo tanto no se ha obtenido el resultado esperado de estimular la bancarización del sector mypes, que es uno de los objetivos del programa.

En cuanto a la difusión orientada hacia las mypes propiamente dichas, como forma de garantizar la equidad en el acceso al sistema, no se ha acreditado la realización de actividad relevante alguna. En este particular se ha descansado en la iniciativa de las IFI participantes.

6. El análisis de la demanda a nivel de mypes, esto es la situación base, fue realizado considerando la información relevada en el Gran Buenos Aires mientras que el programa se desarrolla en todo el país.

En este caso también con posterioridad a la firma del contrato de préstamo se contrató una consultora para analizar la estructura económica de las mypes incluyendo las condiciones del acceso al crédito por parte de éstas y la falta de bancarización del sector, que se desarrolló en el Gran Buenos Aires e interior del país. Del informe presentado se colige que las mypes no consideran la falta de acceso al crédito como un factor determinante para la depresión del sector.

7. No se han diseñado indicadores ni se han definido parámetros de comparación que permitan monitorear la gestión del programa por los propios ejecutores y la evaluación por otros agentes de control, v.g. BID, Unidad de Auditoría Interna, AGN. Sólo se han consignado en el marco lógico –punto pertinente contenido en el Documento Preparatorio

del Préstamo (Propuesta de Préstamo) las metas a alcanzar, esto es número de licitaciones anuales, fondos a aplicar.

Respecto de las metas definidas, señala que existen discrepancias entre las consignadas en el mencionado Documento Preparatorio del Préstamo y las volcadas en el Informe Inicial presentado por la UCP, sin que consten los análisis de los desvíos habidos.

8. Los cronogramas de ejecución financiera y física, contenidos en el Informe Inicial, se encuentran incumplidos a la fecha de corte por haberse demorado la obtención de la efectividad del préstamo. Atento que el contrato de préstamo se firmó el 15 de septiembre de 1999, el primer año de vida concluyó el 15 de septiembre de 2000. El cronograma de ejecución contenido en el Documento Preparatorio perdió validez por establecer el contrato de Préstamo un plazo máximo de tres años para comprometer los fondos, siendo que el Documento Preparatorio preveía la realización de cuatro licitaciones en el cuarto año.

Conclusiones de la AGN

La AGN concluye su informe, señalando que de acuerdo a lo expuesto en el punto I Ejecución del Programa, corresponde solicitar el inicio de las acciones tendientes a deslindar responsabilidades por el perjuicio fiscal que resulta de las comisiones de crédito devengadas como consecuencia de la no ejecución oportuna del préstamo.

Asimismo, efectúa recomendaciones con relación a futuros programas, al redimensionamiento de la Unidad Coordinadora del Programa, a la elaboración de normas de control interno, a la difusión de actividades del programa y al monitoreo de su gestión.

Adjunta la respuesta suministrada por el secretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (fecha del 07-05-02), por la que formula comentarios y aclaraciones al informe enviado en vista por el órgano de control. De su análisis surge que, sin perjuicio de la predisposición manifestada por el ente auditado de adoptar algunas recomendaciones, no agrega elementos que ameriten, a juicio del auditor, modificaciones al informe obrante en estas actuaciones.

Conclusión de la comisión

Atento cuanto antecede, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo solicitando informe sobre: a) Las disposiciones tomadas para superar las observaciones realizadas por la AGN, que se detallan en el apartado “Observaciones y comentarios” y b) Las medidas adoptadas para la determinación y efectivización de las responsabilidades y del perjuicio fiscal e pudiera haberse derivado de las situaciones allí descriptas.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Gerardo R. Morales. – Raúl Baglini. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el Expediente Oficiales Varios 197/02, mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre el control interno del Programa Global De Credito a las Micro y Pequeñas Empresas. Contrato de Préstamo BID 1.192/OC-AR y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente:

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo, solicitando informe sobre:

- a) Las disposiciones tomadas para superar las observaciones realizadas por la AGN, que se

detallan en el apartado “Observaciones y comentarios” y;

- b) Las medidas adoptadas para la determinación y efectivización de las responsabilidades y del perjuicio fiscal que pudiera haberse derivado de las situaciones allí descriptas.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos. (*)

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 5 de noviembre de 2002.

*Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. –
Carlos A. Verna. – Miguel A. Pinchetto.
– Gerardo R. Morales. – Raúl Baglini.
– Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 275-S.-2002.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.

