

00342

**INFORME N° DFOE-AM-16/2003**

**14 de noviembre, 2003**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y  
EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS  
Y DE MEDIO AMBIENTE**

**RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO ACERCA DE LA  
ADMINISTRACIÓN DE FIDEICOMISOS SUSCRITOS CON  
COOPERATIVAS DE LA ZONA SUR QUE REALIZARA  
LA FIDUCIARIA BANANERA DEL SUR, SUBSIDIARIA  
DE LA CORPORACIÓN BANANERA NACIONAL, S.A.**



**2003**

## CONTENIDO

1.	Introducción.....	1
1.1.	Origen del Estudio.....	1
1.2.	Objetivo del Estudio.....	1
1.3.	Alcance del Estudio.....	1
1.4.	Antecedentes.....	2
1.4.1.	Antecedentes de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA, S.A.).....	2
1.4.2.	Antecedentes del Proyecto para la Rehabilitación de la Actividad Bananera de la Zona del Pacífico Sur.....	3
1.4.3.	Creación de FIBASUR.....	3
2.	Resultados.....	4
2.1.	Estudios Preliminares sobre la Viabilidad del Proyecto Bananero en la Zona del Pacífico Sur..	5
2.1.1.	Estudios de Prefactibilidad.....	5
2.1.2.	Estudios de Factibilidad.....	6
2.1.3.	Incongruencias entre el Plan de Inversión de los Contratos de Préstamo con Relación a los Estudios de Factibilidad.....	7
2.2.	Incumplimiento del Clausulado de los Contratos de Préstamo.....	8
2.3.	Negociación, Firma y Ejecución de Contratos de Comercialización de la Fruta.....	10
2.3.1.	Negociación y Firma de Contratos.....	10
2.3.2.	Ejecución del Contrato de Comercialización.....	12
2.4.	Presentación de la Información Financiera.....	15
2.4.1.	Incumplimiento a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.....	15
2.4.2.	Registros Contables.....	18
2.4.3.	Utilización de Cuentas Corrientes que no Pertenecen a los Fideicomisos.....	24
2.4.4.	Arrendamiento de Vehículos por parte de la Administración de los Fideicomisos.....	26
3.	Conclusiones.....	26
4.	Disposiciones.....	28
4.1.	A la Junta Directiva.....	28
4.2.	Al Gerente General.....	29



**INFORME N° DFOE-AM-14/2003**  
**14 de noviembre, 2003**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE**  
**RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO ACERCA DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN DE FIDEICOMISOS SUSCRITOS CON**  
**COOPERATIVAS DE LA ZONA SUR QUE REALIZARA**  
**LA FIDUCIARIA BANANERA DEL SUR, SUBSIDIARIA**  
**DE LA CORPORACIÓN BANANERA NACIONAL, S.A.**



**1. INTRODUCCIÓN.**

**1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.**

El estudio se realiza en atención a denuncia presentada contra la Corporación Bananera Nacional S. A. (CORBANA S.A.) relacionada con la administración de los fideicomisos firmados por Cooperativas de la Zona del Pacífico Sur con la Fiduciaria Bananera del Sur (FIBASUR), y en el ejercicio de las potestades de fiscalización superior que la normativa vigente confiere a esta Contraloría General.

**1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.**

Determinar si se presentaron aspectos irregulares en la administración de los fideicomisos firmados por FIBASUR S. A, subsidiaria de CORBANA S.A., con cooperativas productoras de banano de la Zona del Pacífico Sur.

**1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.**

El estudio de fiscalización comprendió el análisis de los antecedentes que dieron origen al desarrollo del proyecto bananero en la Zona del Pacífico Sur y la firma de los fideicomisos con las cooperativas involucradas; las negociaciones realizadas con las comercializadoras para la venta del producto, y la información financiero contable relativa a los fideicomisos, niveles de endeudamiento, capacidad de pago, flujos de efectivo y comprobación de algunas erogaciones. El estudio se realizó para el período comprendido entre el 1° de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 2002, ampliándose a otros períodos en los casos en que se consideró necesario.

En la ejecución del trabajo se aplicó la metodología establecida en esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el desarrollo de las auditorías, así como las técnicas y prácticas de la profesión; además de lo establecido en el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

## 1.4. ANTECEDENTES.

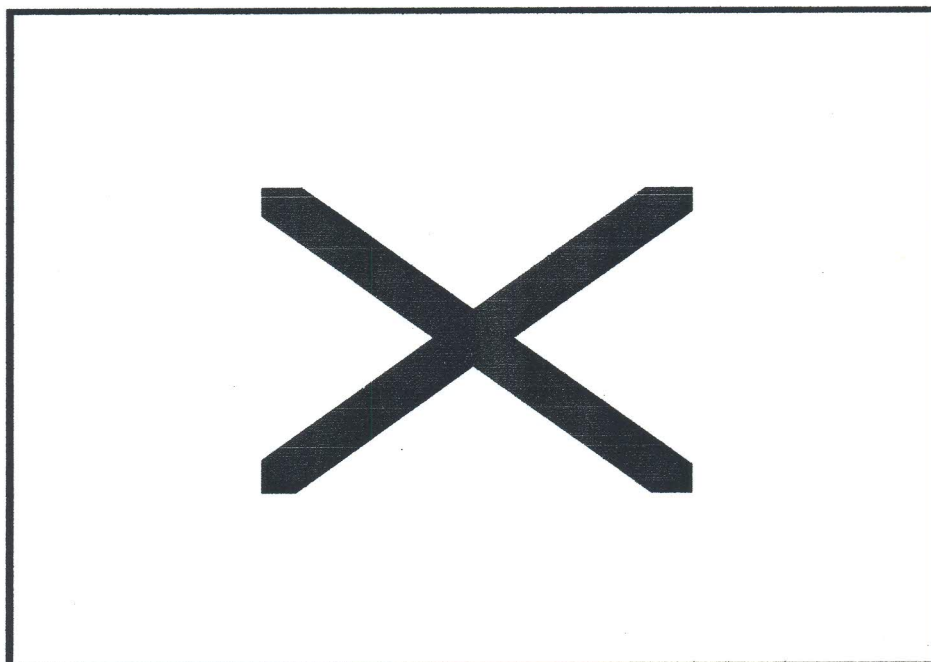
### 1.4.1. ANTECEDENTES DE LA CORPORACIÓN BANANERA NACIONAL (CORBANA, S.A.).

Mediante la Ley No. 4895 del 16 de noviembre de 1971<sup>1</sup>, se creó la Asociación Bananera Nacional, S.A. (ASBANA, S.A.) como una empresa de capital mixto, en la que tuviera participación igualitaria el Estado, el Sistema Bancario Nacional y los productores independientes, y con el objetivo fundamental de impulsar permanentemente el desarrollo de la actividad bananera nacional, especialmente en los aspectos técnicos y crediticios. Posteriormente, mediante la Ley No. 7147 del 30 de abril de 1990<sup>2</sup>, se transforma la Asociación Bananera Nacional, S.A. en la Corporación Bananera Nacional, S.A. (CORBANA, S.A.), con iguales características en cuanto a la participación en su capital y cuyo objetivo se mantiene relacionado al desarrollo bananero nacional, mediante el fortalecimiento de la participación de empresas costarricenses en la producción y, especialmente en la comercialización del banano.

La Asamblea General de Accionistas es el órgano superior de CORBANA, está integrada por los tenedores de acciones o sus representantes. También la Corporación cuenta con la Junta Directiva que actuará de acuerdo a la Ley y a las resoluciones de la Asamblea de Accionistas, le corresponde el nombramiento del Gerente General, que tendrá la representación judicial y extrajudicial de la Corporación. La estructura orgánica de CORBANA se muestra de seguido.



### Organigrama General



**Fuente:** Sección de Presupuesto y Costos.

<sup>1</sup> Publicada en La Gaceta No. 234 del 24 de noviembre de 1971.

<sup>2</sup> Publicada en La Gaceta No. 91 del 15 de mayo de 1990.

#### 1.4.2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO PARA LA REHABILITACIÓN DE LA ACTIVIDAD BANANERA DE LA ZONA DEL PACÍFICO SUR.

En 1984 como consecuencia del cierre la actividad bananera en la Zona del Pacífico Sur, se produjo en esa zona una crisis económica y social, que se originó en el desempleo ocasionado al no existir fuentes alternativas de ocupación. Esta crisis se mantuvo por varios años, lo que motivó que en el año de 1988, un grupo de productores y cooperativistas presentaran un proyecto de reactivación bananera de la Zona del Pacífico Sur al Gobierno de la República, adquiriéndose por parte de este el compromiso de llevarlo a cabo, tomando decisiones en este sentido para reactivar la producción bananera en esa región.

Esta propuesta fue acogida por el Gobierno y el Ministro de Agricultura y Ganadería de esa época Ing. Antonio Álvarez Desanti, quien visita la zona el 11 de agosto de 1988, y hace referencia por diversos medios de comunicación acerca de la participación de la entonces Asociación Bananera Nacional que se encargaría del estudio de factibilidad, producción, rentabilidad y comercialización del producto; al respecto, nota del Ministro de Agricultura y Ganadería fue conocida por la Junta Directiva en sesión de No. 16-02-08 del 23 de febrero de 1988. No obstante lo anterior, durante la Administración Arias Sánchez, la problemática en la región continuó y no fue sino hasta la Administración Calderón Fournier, a mediados del año de 1991, que según informó la prensa nacional se inicia la reactivación de la producción con la aprobación de un crédito por ₡200 millones de colones para instalar un semillero, el cual sería financiado por medio del Fideicomiso entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Cooperativo (MAG-BANCOOP R.L.).

Como resultado del proyecto de cita en el año de 1993 los primeros proyectos iniciaron la exportación del producto. El atraso habido se debió a la falta de financiamiento, el cual se logró conseguir con el Banco Nacional de Costa Rica, en su mayor parte y el extinto Banco Anglo Costarricense, que aportó el dinero para uno de los proyectos.

#### 1.4.3. CREACIÓN DE FIBASUR.

Al acoger el Gobierno de la República la iniciativa de reactivar la producción bananera en la Zona del Pacífico Sur, se solicitó la participación en ese entonces de ASBANA, hoy CORBANA; en tal sentido en la sesión de Junta Directiva de ASBANA No. 16-02-88 del 23 de febrero de 1988, se recibe nota del entonces Ministro de Agricultura y Ganadería, en la cual se solicita la colaboración institucional para la elaboración de un perfil económico y el estudio de las posibilidades de comercialización de dicha fruta. Ante tal solicitud y otras gestiones realizadas, ASBANA se comprometió a participar en la reactivación de la siembra de banano en la Zona del Pacífico Sur. En sesión de dicha Junta Directiva No. 82-10-88 del 11 de octubre de 1988, se presenta el informe titulado: "Propuesta para la Rehabilitación y Comercialización de Banano de 2000 Hectáreas en el Pacífico Sur" en el cual se recomienda la elaboración de un esquema que, promovido por las autoridades del Gobierno, sea capaz de unir en un solo bloque a los productores del Pacífico Sur, dotarlos del asesoramiento correspondiente, asegurar el financiamiento requerido y concertar la venta de la fruta, así como la creación de un Fideicomiso que regule la comercialización de la fruta.



La participación de la CORBANA se consolida según lo indicado en la Sesión de Junta Directiva No. 26-04-91, según la cual el entonces Gerente General de CORBANA informa que de acuerdo con conversaciones con representantes de los productores de la Zona del Pacífico Sur y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se llegó a la conclusión de que sea personal de la Corporación el que se encargara del desarrollo bananero de la Zona del Pacífico Sur.

A partir de esa fecha y en atención a la solicitud realizada a ASBANA S.A. para que participara activamente en el desarrollo del mencionado proyecto, se toman en dicha entidad una serie de acciones, tales como el desarrollo del semillero y el nombramiento de un coordinador para el proyecto y la elaboración de un documento que expusiera las condiciones en que participará la entidad dentro del mencionado proyecto. El 8 de noviembre de 1991 estando ya constituida CORBANA S.A. como tal y conforme lo establece el inciso g) del artículo 4 de su Ley constitutiva, se constituye una subsidiaria denominada Fiduciaria Bananera Del Sur S.A. (FIBASUR), que tendría como objetivo fundamental la administración de fideicomisos, actuar como fiduciaria, recibir propiedad fiduciaria y prestar servicios de administración, adquisición, reorganización y disposición de negocios y empresas. Esta empresa ya no tendría la potestad que se le atribuía en la Propuesta para la Rehabilitación y Comercialización de Banano de 2000 Hectáreas, pues no participaría como agente directo en el proceso de comercialización, si no que actuaría únicamente en lo que respecta a la administración de las fincas, siendo que para ese momento ya los contratos de comercialización de la fruta estaban firmados por los respectivos productores.



Constituida FIBASUR, esta suscribe contratos de fideicomisos, primero en abril de 1992 con la Cooperativa COOPROSUR y de setiembre a octubre de ese mismo año con el resto de Cooperativas (VER Anexo 1). FIBASUR en dichos contratos de fideicomiso se compromete a desarrollar en su totalidad los proyectos bananeros, debiendo efectuar todos los actos necesarios para la conservación y desarrollo de los bienes del proyecto.

## 2. RESULTADOS.

En la ejecución del proyecto de reactivación bananera de la Zona del Pacífico Sur intervinieron varios actores, cuya participación afectó los resultados de dicho proyecto; sin embargo, el análisis realizado por esta Contraloría General se circunscribe a la participación de CORBANA S.A. evaluando su accionar como asesora y ejecutora a través de FIBASUR. No obstante, se exponen acciones u omisiones de esos otros actores sin que en muchos casos las causas sean analizadas por limitaciones de índole material derivadas del tiempo transcurrido y la ausencia de funcionarios clave que participaron en el momento en que se dieron los hechos.

*Análisis  
sólo de  
Corbana.*

Para fines de evaluación, el análisis del proyecto de reactivación de la producción bananera en la zona del Pacífico Sur se efectuó en primer lugar acerca de las acciones previas a la producción bananera propiamente dicha, que incluye los estudios preliminares, estudios de viabilidad, consecución de créditos y negociación de la comercialización, y en segundo lugar circunscrito a la labor de producción de las fincas bananeras y en la que FIBASUR actuó como administradora.

## 2.1. ESTUDIOS PRELIMINARES SOBRE LA VIABILIDAD DEL PROYECTO BANANERO EN LA ZONA DEL PACÍFICO SUR.

El proyecto de reactivación bananera de la Zona del Pacífico Sur requería de la elaboración de estudios preliminares sobre su viabilidad; estudio que constituye un instrumento valioso para prever y determinar las condiciones necesarias para su ejecución. Al respecto, y como parte de las labores coadyuvantes a la ejecución de estos proyectos se detectó que CORBANA preparó y presentó estudios de prefactibilidad y factibilidad, estando los primeros referidos al proyecto global y los segundos al desarrollo de los proyectos que en forma individual desarrollarían las cooperativas que posteriormente firmaron los fideicomisos con FIBASUR. Sobre los documentos en mención se determinaron los aspectos que se comentan a continuación.

### 2.1.1. ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD.

Cuando el proyecto de reactivación fue propuesto, una de las primeras acciones tomadas fue hacer partícipe de este a la entonces ASBANA, la que se encargó de preparar estudios preliminares que indicaran la viabilidad del proyecto. En cumplimiento de lo anterior en sesión de Junta Directiva de ASBANA No. 31-04-88 del 19 de abril de 1988, se presenta el documento "Estudio de prefactibilidad para la siembra de 2.837 hectáreas de banano en la Zona Sur"<sup>3</sup>, cuyo resumen se aprueba en la sesión 51-06-88 del 28 de junio de 1988. Posteriormente según consta en sesión de ASBANA No. 99-12-88 del 13 de diciembre de 1988 se hace, por parte del señor Gerente General de ese entonces de ASBANA, una presentación del Desarrollo Bananero del Pacífico Sur.

Este estudio indica las áreas potenciales de producción, las condiciones actuales en cuanto estudios de suelos, variedad de la fruta, costos de inversión, créditos y punto de equilibrio. Así mismo en la Sesión No. 82-10-88 del 11 de octubre de 1988 los Licenciados José León Shroeder Quesada y José Álvaro Sandoval Alvarado, se refieren a reunión sostenida con el Señor Ministro de Agricultura y Ganadería de ese entonces Ing. José María Figueres el 10 de octubre de 1988, en la que se entregó el documento denominado "Propuesta para la Rehabilitación y Comercialización de Banano de 2000 Hectáreas en el Pacífico Sur", documento en el cual se recomienda constituir un fideicomiso administrado por ASBANA y realizar una licitación pública para contratar la comercialización de la fruta, también se menciona que dada la complejidad del proyecto se requiere que todas las partes involucradas tengan claramente definidas sus obligaciones y responsabilidades. Al respecto, es importante destacar que lo relativo a la licitación pública y clarificación de las obligaciones y responsabilidades de los actores del proyecto, fueron recomendaciones no atendidas que posteriormente propiciaron la ocurrencia de hechos que perjudicaron el proceso mediante el cual se desarrolló el proyecto, lo que será comentado más adelante en el presente informe.

Más adelante en sesión No. 21-03-89 del 26 de marzo de 1989, se presenta ante la Junta Directiva de la ya constituida CORBANA, por parte del Gerente General de CORBANA de ese entonces, un nuevo informe que se denomina "Prefactibilidad Siembra de Banano en la Zona Sur", esta vez por 3.000 hectáreas, el cual a su vez fue presentado a la Junta Directiva del Banco Internacional de Costa Rica, con el propósito de buscar el financiamiento respectivo. Este informe contiene los avances del proyecto, específicamente lo referido a los estudios de suelos por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería y los perfiles económicos por parte de ASBANA. El estudio incluye el detalle de las instituciones a cargo de los estudios requeridos, las áreas consideradas en los estudios económicos,

<sup>3</sup> Estudio preparado por Juan Miguel Golobuay, José Alberto Valerio, Wilberth Valera y William Hernández



antecedentes y ventajas de la Zona Sur, descripción de los suelos, financiamiento del proyecto y un esquema de trabajo bajo el sistema de fideicomiso.

Se observa por tanto la existencia de varios estudios e informes que se refieren a la viabilidad del proyecto de reactivación de la producción bananera de la Zona Sur, los cuales fueron discutidos en varias instancias y que dado el cumplimiento de varios supuestos, concluyen que la realización del proyecto es viable.

### 2.1.2. ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD.

Posterior a los estudios de Prefactibilidad del Proyecto CORBANA elaboró otros estudios de factibilidad que estaban circunscritos a proyectos específicos que serían desarrollados en las fincas propiedad de las cooperativas que posteriormente firmarían fideicomisos de administración con FIBASUR y que tenían como objetivo ser presentados a los Bancos para que con base en ellos se otorgaran los respectivos créditos.

Al respecto y de acuerdo con la teoría económica un Estudio de Factibilidad tiene una estructura definida; está orientado a presentar algunos aspectos básicos como un resumen y antecedentes del proyecto, estudio del mercado, aspectos técnicos y productivos, estrategia de mercadeo, aspectos administrativos, inversiones, plan de financiamiento y resultado de la operación, proyecciones financieras, bases para evaluar los datos, conclusiones y recomendaciones entre otros aspectos a considerar<sup>4</sup>. No obstante lo anterior, esta Contraloría General revisó la conformación de estos estudios preliminares de factibilidad realizados a finales de abril de 1991 por CORBANA, encontrándose lo siguientes:

a) Los estudios de factibilidad realizados solo se exponen bajo un escenario por lo que no prevén diferentes tipos de situaciones o aspectos que podrían variar sustancialmente el buen desarrollo del proyecto. Por ejemplo, faltó sensibilizar el proyecto previendo las implicaciones que acarrearía la tardanza u omisión de en el cumplimiento de responsabilidades que fueron asignadas a otras entidades como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Agricultura y Ganadería, y que se refieren a: reparación de caminos de acceso, reparación de instalaciones eléctricas, tipo de planta empacadora a utilizar y acceso a la cantidad de material para abastecer el proceso de siembra. Por lo anterior, la decisión de iniciar el proyecto con la confianza de que las entidades citadas cumplieran con lo asignado y bajo solamente una versión del cumplimiento de los otros aspectos indicados impidieron planear con suficiente antelación estrategias de acción necesarias en caso de que las condiciones previstas se desviaran desfavorablemente en relación con lo estimado.

Así la ocurrencia de algunos de los factores que influyeron en el desarrollo del proyecto y que se dieron como justificantes de su fracaso, bien pudieron ser visualizados al plantear varios escenarios, así por ejemplo la ocurrencia de desastres naturales, las variaciones en los precios por exceso de oferta de la fruta, ampliaciones o contracciones del mercado, pudieron ser previstos mediante el simulacro de varios escenarios y con ello la Administración tener definido con antelación las acciones que llegaran a mitigar los efectos negativos de la ocurrencia de tales situaciones.



En la parte de  
de Factibilidad  
no se  
planearon  
estrategias  
- calles  
- eléctrico  
- desastres  
- variaciones  
los precios

<sup>4</sup> Sapag Chain Nassiv, Sapag Cahin Reinaldo. Preparación y Evaluación de Proyectos. Editorial Macgraw-Hill. Segunda edición. 1989

