

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

I. ANTECEDENTES DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS -CONACCOOP-

La naturaleza jurídica del CONACCOOP se abordó en el oficio PAJ 183-2008 del 13 de junio de 2008, emitido en el entonces Proceso de Asesoría Jurídica del INFOCOOP, en los siguientes términos:

“...en el Dictamen C-023-96 del 2 de febrero de 1996, la Procuraduría General de la República se refirió a la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP) señalando:

- 1.- *El CONACCOOP es un ente público no estatal según lo dispone la ley, lo cual implica que forma parte de la Administración Pública, en especial de la administración descentralizada del Estado.*
- 2.- *El CONACCOOP es una persona jurídica pública, ya que ha sido creada por el Estado y se encuentra sometida a un régimen especial de organización o de funcionamiento, distinto del régimen mercantil o civil común, por lo que le será aplicable la normativa de derecho público, sin perjuicio de la capacidad de derecho privado reconocida a todo ente público por el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública...”*

II. SISTEMA DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP

2.1 RÉGIMEN DE EMPLEO

En temas salariales el CONACCOOP se rige por el régimen de empleo privado, tal y como lo disponen los considerandos de la Resolución N° 2014-000929 del 24 de setiembre de 2014, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia:

“...VII.- A los demandantes no se les puede aplicar el inciso f) del artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil, aunque el Consejo Nacional de Cooperativas sea un ente público no estatal, por cuanto su personal no está sometido al régimen del funcionario público del Servicio Civil, sino al derecho común de los trabajadores particulares (régimen de empleo privado), por lo cual no tenían ni tienen las cargas de aquel personal ni sus privilegios y protecciones especiales. Es el Código de Trabajo el que rige la relación de los servidores de dicha entidad con sus trabajadores. En ese sentido se ha pronunciado esta Sala al señalar, que en la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (otro ente público no estatal) el régimen de empleo no es público, sino privado (véase el voto número 9, de las 9:40 horas del 11 de enero de 2013), o sea, que es una institución pública regida por el derecho público, cuya relación con sus servidores está regulada por el derecho común...”

(Destacados nuestros)

Por lo tanto, las decisiones administrativas en materia salarial responden a la discrecionalidad de las autoridades del Consejo Nacional de Cooperativas.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

2.2 ORGANIGRAMA Y ESTRUCTURA VIGENTES

Con base en documentación que nos fue facilitada, se observó que la estructura organizativa del CONACOOOP ha presentado diferencias sustanciales durante los periodos 2012 al 2017. (Anexo 1)

En la actualidad, conforme lo señalan los colaboradores del CONACOOOP, el Organigrama no corresponde a la estructura vigente debido a cambios en los puestos y sus funciones:

- a) El Área de Recursos Humanos asume las funciones del Área de Gestión de Cobros.
- b) El encargado de la Unidad de Planificación Institucional tiene recargo de funciones desde hace más de un año. Contempla las funciones del Área de Recursos Humanos, la Gestión de Cobros, Gestor del MEIC y las funciones de la Contraloría de Servicios. Este recargo ha beneficiado con un incremento salarial de ¢100.000 únicamente, del cual no se localizó documentación soporte.
- c) Las Unidades de Articulación Institucional Cooperativo, Dirección de Operaciones y la función de Asesoría Legal están recargadas en una sola persona. Ese funcionario no ha obtenido algún reconocimiento salarial por ese concepto.
- d) El encargado del Área de Soporte Técnico tiene recargo de la Proveeduría desde el 2012.
- e) No se observaron documentos sobre cargas de trabajo, rediseño de cargas, estudios técnicos o justificaciones de las valoraciones y análisis de eventuales conflictos de interés por los recargos y segregación de funciones.

La Contraloría General de la República emitió Lineamientos sobre la organización administrativa para recibir y administrar recursos públicos por parte de entidades jurídicas de naturaleza privada, en Circulares N°s 14298, 14299 y 14300.

Entre otros aspectos de interés, señaló la presentación por parte de los entes receptores, de una *“Declaración de que se cuenta con la organización administrativa adecuada para desarrollar el programa o proyecto, de manera eficiente y eficaz, para lo cual se adjuntará una copia del organigrama.”*

Dicho aspecto se desarrolla ampliamente en el Capítulo II de las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE)”, propiamente en la norma N°2.1 - Ambiente de control:

“...debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:/.d.) Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.” (Subrayados nuestros)

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

Debido a los cambios de personal que se han dado en el CONACOOOP en los últimos años, no se ha implementado una estructura organizativa consistente y formal para los períodos revisados del 2012 al 2017, sino que se observaron cambios sustanciales en los organigramas, niveles de jerarquía y responsabilidades sin la correspondiente actualización del Manual de Puestos.

Aunado a lo anterior, el Plan Estratégico del CONACOOOP del período 2012/2016 se encuentra vencido y no se observaron informes periódicos sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, de acciones estratégicas, indicadores e implementación.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

El no contar con un Plan Estratégico vigente y una estructura organizativa consistente y formal afecta negativamente los niveles de mando y responsabilidades para el adecuado registro del sistema contable, presupuestario, sistema de costos y correlación de ingresos y gastos. Adicionalmente, no se reflejan los cambios en el Manual de Puestos vigente y en la escala salarial.

Esa situación también afecta el clima organizacional y eventualmente podría afectar la administración de los recursos públicos transferidos por el INFOCOOP.

(Ver recomendaciones 5, 7, 8, 9, 13,14)

2.3 FORMALIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL CONACOOOP

A. POLÍTICAS Y DIRECTRICES EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En sesión N°800-2012 del 17-12-2012 el Directorio aprobó el Manual de Políticas de Administración de Recursos Humanos. ¹,

En el Anexo 2 de este informe se observa un cuadro resumen de algunas “Políticas Generales de Compensación y Beneficios del Recurso Humano del CONACOOOP”, donde destaca el reconocimiento de los siguientes “Plus salariales”:

¹ Comprende:

1. Políticas Generales de Contratación del Recurso Humano.
2. Políticas Generales de Reclutamiento y Selección del Recurso Humano.
3. Políticas Generales de Clasificación y Valoración del Recurso Humano.
4. Políticas Generales de Contratación e Inducción del Recurso Humano.
5. Políticas Generales de Compensación y Beneficios del Recurso Humano.
6. Políticas Generales de Jornadas y Horarios de Trabajo.
7. Políticas Generales de Supervisión y Control del Recurso Humano.
8. Políticas Generales de Seguridad e Higiene del Recurso Humano.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

- Pago Bisemanal.
- Prohibición del 65% únicamente al Secretario Ejecutivo.
- Salario escolar.
- Anualidades en el Sector Público en razón del 3% cada año.
- Debido a limitaciones presupuestarias no se reconocen la carrera administrativa, carrera profesional, dedicación exclusiva y disponibilidad.

En la documentación proporcionada por personeros del CONACOOOP sobre normativa técnica y legal aplicarle, no se observó criterio jurídico del Asesor Legal de ese organismo cooperativo sobre las *“Políticas Generales de Compensación y Beneficios del Recurso Humano”*.

Al respecto, tampoco se ha pronunciado el Área de Asesoría Jurídica del INFOCOOP sobre varias consultas formuladas por esta Auditoría Interna en oficio AI 117-2017 del 16 de mayo de 2017.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

Algunos pluses aprobados pero no implementados son similares al régimen del funcionario público del Servicio Civil no obstante que al CONACOOOP le aplica el régimen de empleo privado, pero debido a limitaciones presupuestarias no se han implementado en su totalidad. Únicamente al puesto de Secretario Ejecutivo se le reconoce el concepto de “prohibición” aunque la Ley 8422 considera también otros puestos, lo que podría crear expectativas que eventualmente afectan el desarrollo de la planificación, la ejecución presupuestaria, las funciones, el clima organizacional y posibles demandas laborales.

(Ver recomendaciones 6, 10, 11, 12, 15, 16, 17)

B. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ²

Con base en la revisión de expedientes facilitados en el CONACOOOP, en información recibida por correo electrónico y en el resultado de entrevistas y pruebas realizadas, se obtuvo evidencia de que ese organismo no cuenta con Manuales de Procedimientos actualizados en el Área de Recursos Humanos para los periodos 2012-2017. Solo se cuenta con un “Manual de Puestos” aprobado en Sesión del Directorio 800-2012 de fecha 17-12-2012 y sus modificaciones en Sesión 877-2015 de fecha 03-02-2015.

² Los manuales de procedimientos de trabajo son herramientas para desarrollar labores en cumplimiento de la política y normativa vigente, estandarizando las actividades, formularios y estableciendo los controles necesarios para mitigar los riesgos que se presenten.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

En el Anexo 3 se observa un cuadro comparativo relacionado con los nombres de los puestos en el CONACCOOP, iniciando en el 2011 con el estudio de remuneraciones realizado por la firma ABBQ Consultores, el Manual de Puestos aprobado en Sesión 800-2012 y lo señalado en el Índice Salarial 2014 según página *web*, incluido en Sesión 847-2014 del 17 de febrero de 2014.

El artículo 15 de la Ley General de Control Interno 8292, dispone, para las “Actividades de control”:

“... serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes...”

(Subrayado nuestros)

Dicho aspecto se desarrolla ampliamente en el Capítulo IV de las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE)”, propiamente en la norma N°4.2:

*“...Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:
a) Integración a la gestión, b) Respuesta a riesgos, c) Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable,, d) Viabilidad, e) Documentación y f) Divulgación.”*

En relación con el inciso e), establece:

*“Documentación.
Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”*

Al no disponer de Manuales de Procedimientos de las principales actividades en materia de Recursos Humanos, únicamente el Manual de Puestos, los colaboradores no cuentan con herramientas para el adecuado desarrollo de sus funciones, lo que eventualmente incide en los resultados de las actividades, funciones, responsabilidades y niveles de mando.

Los procesos y actividades que se realiza el Área se ven afectados porque no se vinculan desde la Planificación Estratégica, el Plan de Trabajo, el Presupuesto y la Rendición de Cuentas, lo que también afecta eventualmente el cumplimiento de objetivos y fines dispuestos en la Ley 4179, que se pueden materializar en consecuencias económicas por errores u omisiones subjetivas derivadas de la aplicación incorrecta de políticas y normativa.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

Dentro de los procesos que se ven directamente afectados están los recargos de funciones que perduran en el tiempo, porque cuando los colaboradores dejan de laborar para el CONACCOOP se llevan ese conocimiento y no se localizó documentación sobre los estudios técnicos y decisiones administrativas que fundamentan dicho proceder.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

En el Consejo Nacional de Cooperativas no se ha implementado un proceso formal de actualización de la normativa interna, políticas, directrices, manuales y procedimientos de las principales actividades en materia de Recursos Humanos en los períodos 2012-2017.

(Ver recomendaciones 6, 10, 11, 12)

C. METODOLOGÍA PARA CONTROLAR EL PLAN DE TRABAJO CON RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS POR EL INFOCOOP

El CONACCOOP no cuenta con una metodología para desglosar o prorratear los salarios que se cargan temporal o permanentemente a la transferencia de recursos del INFOCOOP o de aquellos que se excluyen ³.

Al respecto, en oficio AC 0875 / SE096 del 13 junio de 2017, el Secretario Ejecutivo interino del Consejo Nacional de Cooperativas se refirió en los siguientes términos:

“...14. Según lo establecido en la misma Ley de Asociaciones Cooperativas, en el caso de las transferencias del 1.5%, la práctica ha sido aplicarlo de acuerdo con las metas y programas, las partidas que se financiarán con los recursos de las transferencias, esto se operativiza con antelación cuando se realiza el proyecto de presupuesto para el año siguiente, tanto fondos propios y fondos INFOCOOP, por lo cual la Secretaría Ejecutiva, con la recomendación de Planificación y Administración y Finanzas, determina qué se cubrirá con dichos recursos. Es muy complejo establecer metodologías por lo que el CONACCOOP tiene que responder al rol de Representación y Defensa ante las amenazas del entorno, por lo tanto su presupuesto debe ser flexible. /

Históricamente el comportamiento en la asignación de las partidas de gastos que se cargan al presupuesto del INFOCOOP ha sido de un promedio del 26%, con respecto al total de gastos consolidado del CONACCOOP. Se observa en el anexo que el comportamiento porcentual de los últimos cinco años ha sido consistente. /

³ Ejemplos de pagos efectuados en el CONACCOOP:

- En noviembre y diciembre 2012 se cargaron a la transferencia pagos de la mayoría de funcionarios.
- La anualidad de los funcionarios de Fondos INFOCOOP 2013, fue cancelada con Fondos Propios.
- De setiembre a diciembre 2013 se cargaron a la transferencia la mayoría de pagos de los funcionarios.
- En el 2014 el salario del Secretario Ejecutivo se cargó tanto a la transferencia del INFOCOOP como a los fondos propios.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

Con respecto a la planilla, dentro del total de gastos de los últimos 5 años ha representado en promedio un 15%, y dentro del total de la planilla del CONACOOOP, el aporte cargado de las transferencias del INFOCOOP, representa un 29%. /

Por lo anterior se evidencia que en relación con la disposición de dichos porcentajes lo que ha mediado son decisiones de carácter administrativo Internas, de acuerdo con el comportamiento del entorno y a las necesidades del sector cooperativo.

(Subrayados nuestros)

Los porcentajes señalados por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP se presentan en el Anexo 4, elaborados por el Auditor Interno de dicho ente cooperativo, y con los siguientes indicadores que se incorporaron por nuestra parte:

1. El gasto total anual promedio del CONACOOOP en los últimos cinco años es de ¢836.030.759. Se contribuyó con la transferencia del INFOCOOP en un 26.46% para un promedio de ¢220.212.235.
2. Al analizar únicamente el uso de los aportes del INFOCOOP para atender remuneraciones, se determinó un promedio del 54.78% en los últimos 5 años, para un total de ¢120.380.445 con disminuciones a partir del año 2014.
3. A nivel global, el comportamiento histórico en el CONACOOOP para atender remuneraciones ha sido en promedio del 51.42% para un total de ¢428.872.646, con incrementos significativos a partir del 2014.

Los lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República en circulares 14298, 14299 y 14300, sobre organización administrativa para recibir y administrar recursos públicos por parte de entidades jurídicas de naturaleza privada, disponen una *“Declaración de que se cuenta con la organización administrativa adecuada para desarrollar el programa o proyecto, de manera eficiente y eficaz, para lo cual se adjuntará una copia del organigrama.”*

Por otra parte, el artículo 15 - “Actividades de control”, de la Ley General de Control Interno 8292, señala:

“... serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes...”

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

En los períodos del 2012 al 2017 no se obtuvo evidencia de que el CONACOOOP hubiera desarrollado y tuviera en aplicación una metodología oficializada o método alterno, que detalle los conceptos y componentes para desglosar en forma precisa los funcionarios que realizaron actividades conforme al Plan de Trabajo y fueron pagados con recursos públicos transferidos por el INFOCOOP.

Producto en apariencia de “decisiones de carácter administrativo internas” que se dieron en el CONACOOOP, —de las cuales no se obtuvo documentación de respaldo—, el impacto se observa en el incremento de los porcentajes en la relación “*Total remuneraciones / Gastos totales*”, donde se presenta una tendencia creciente en las “Remuneraciones”, que pasan del 34.17% en el 2012 a un 60.73% en el 2016 (Anexo 4)

SINTESIS DEL HALLAZGO

En el período de estudio no se obtuvo evidencia sobre alguna metodología para desglosar y aplicar parte de la planilla del CONACOOOP contra fondos públicos transferidos por el INFOCOOP, con base en su contribución a la organización y a la ejecución del Plan de Trabajo.

Por tal motivo, no es posible determinar la razonabilidad de un determinado porcentaje de la planilla con cargo a los fondos públicos transferidos.

(Ver recomendación 18)

D. ÍNDICE DE SALARIOS DEL CONACOOOP

El índice de salarios es la metodología para establecer una escala equitativa que refleje la valoración de las cargas de trabajo conforme el mercado y lo dispuesto en el Manual descriptivo de puestos.⁴

A raíz del análisis de temas a incorporar en la página *web* del CONACOOOP, en Sesión 847-2014 del 17 de febrero de 2014, acuerdo 11, el Directorio resolvió incluir el índice salarial del Consejo Nacional de Cooperativas en esa página y así se ha hecho en los años posteriores (Anexo 5).

Esta Auditoría Interna no localizó documentación soporte o estudios oficializados que justifiquen los importes incorporados en el Índice de Salarios.

⁴ “...Las escalas salariales están diseñadas para facilitar la administración salarial en las organizaciones, asegurar la equidad salarial interna y mantenerla competitiva con respecto al mercado...”
<http://www.infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/informes/escalas-salariales-la-hora-de-la-estrategia/>

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

Para incrementar salarios se utiliza como referencia ese índice salarial y se aplica un porcentaje de aumento por costo de vida. Este costo de vida no se aprueba en forma separada, sino que cuando se aprueba el PAO y el Presupuesto de cada año, implícitamente se aprueba ese rubro por parte del Directorio y del Plenario.

La Secretaría Ejecutiva propone los aumentos de salario, que a partir del 2014 han sido diferentes de los que aprobó el Poder Ejecutivo para el Sector Público (Anexo 6).

Los lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República en circulares 14298, 14299 y 14300, sobre organización administrativa para recibir y administrar recursos públicos por parte de entidades jurídicas de naturaleza privada, disponen una “Declaración de que se cuenta con la organización administrativa adecuada para desarrollar el programa o proyecto, de manera eficiente y eficaz, para lo cual se adjuntará una copia del organigrama.”

Ese aspecto se desarrolla ampliamente en el Capítulo II de las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE); propiamente en la norma N°2.1 -Ambiente de control:

“...debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente: (...d.) Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.”

(Subrayados nuestros)

SINTESIS DEL HALLAZGO

El no haber en el CONACOOOP una estructura organizativa consistente y formal, incide negativamente en el establecimiento del índice Salarial como herramienta que permita asegurar la equidad salarial interna conforme el Manual de Puestos y mantenerla competitiva en el mercado. Aunado a ello, a partir del 2014 los incrementos por costo de vida son diferentes a los decretados por el Poder Ejecutivo para el Sector Público, y el trámite y oficialización no se aprueba en forma separada.

Esa situación impide determinar la equidad salarial que tiene relación directa con el cumplimiento de las funciones definidas en el Manual descriptivo de puestos, con las cargas de trabajo, con el clima organizacional, y además, eventualmente podría afectar la administración de los recursos públicos transferidos por el INFOCOOP.

(Ver recomendaciones 13, 14, 19)

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

2.4 HISTÓRICO DE SALARIOS DEL PUESTO DE SECRETARIO EJECUTIVO

En el Anexo 7 se observa el histórico de salarios del puesto de Secretario Ejecutivo del CONACOOOP, en los períodos 2008 al 2017.

Del 2008 al 2013 al Secretario Ejecutivo únicamente se le canceló el salario base, por cuanto no reunía los requisitos legales para cancelar la “Prohibición”. Posteriormente se le aprobó el reconocimiento de “Anualidades” trabajadas en el Sector Público, de un 3% a la base a partir de junio 2013 (Sesión del Directorio 816-2013).

Con el ingreso de otro Secretario Ejecutivo en julio de 2013, en primera instancia *ad-honorem* y en firme a partir del 01-12-2013, y cumpliendo con requisitos legales, se le reconoce el 65% de Prohibición para ejercer actividades profesionales.

En resumen, a partir del 2014 se le reconoció al Secretario Ejecutivo un salario base de ₡2.564.159, más un 3% por 17 anualidades laboradas en el Sector Público, más el 65% de prohibición. Ese importe se cubrió en un 50% con fondos públicos transferidos por el INFOCOOP y representa un importe de ₡48.427.427,34, y el otro 50% con fondos propios de las cargas parafiscales.

Del 2015 al 2017 y por decisiones internas de carácter administrativo no documentadas, el 100% del salario se ha girado con fondos propios de cargas parafiscales (Apartado 2.3 c)

Hay que señalar que con el sistema de pago bisemanal se dan dos meses al año en que se cancelan 3 bisemanas; por tanto, el salario se incrementa en 1.5 veces en cada mes.

Además, en enero de cada año se cancela el Salario Escolar acumulado del año anterior y el monto total que se reporta a la Caja Costarricense de Seguro Social es la sumatoria de todos los importes.

En el informe integral de esta auditoría que se encuentra en proceso, se incorporarán las observaciones de control interno que pudieran resultar de la evaluación de los importes cancelados contra la transferencia de recursos públicos del INFOCOOP.

2.5 CONCILIACIÓN CONTRA PLANILLAS Y REPORTES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

En el Anexo 8 se incorpora la cédula de conciliación de los registros contables de las planillas del CONACOOOP del 2017, versus los reportes de la CCSS, donde se observan diferencias por cuanto no se realizan conciliaciones periódicas.

Concretamente, se observaron diferencias en enero y febrero de 2017 porque no se reportó el Salario Escolar, por tanto, en el CONACOOOP no hay certeza de la exactitud de los registros entre la planilla que se canceló y la que se reportó a la CCSS.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

Al respecto, informó el Secretario Ejecutivo interino que en julio de 2017 se realizarán los ajustes pertinentes en la planilla de la CCSS.

El artículo 15 de la Ley General de Control Interno 8292 - "Actividades de control" dispone:

"... serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes..."

Ese tema se desarrolla en el capítulo IV de las "Normas de control interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE); específicamente la N°4.4.5 -Verificaciones y conciliaciones periódicas:

"...La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes."

RESUMEN DEL HALLAZGO

***El no realizar conciliaciones periódicas dificulta determinar diferencias y la adopción de medidas procedentes para realizar los ajustes en los registros y en las planillas extraordinarias que se reportan a la CCSS, con el eventual cobro por recargos.
(Ver recomendación 19)***

2.6 DIETAS Y OTROS BENEFICIOS EN EL CONACOOOP

Mediante correo electrónico del 27-04-2017, el Auditor Interno del CONACOOOP señaló:

"Los señores directores (as) solo perciben el pago de la dieta por la asistencia a las sesiones ordinarias y/o extraordinarias del DIRECTORIO, mediante lo que se denomina Fondos Propios provenientes de las cargas parafiscales, es decir, con fondos de las transferencias del 1.5% no se realizan dichos pagos. A las dietas indicadas, actualmente en la suma de ₡ 50.000.00, por sesión, se deduce el impuesto de renta correspondiente" (Subrayado nuestro)

Al respecto, el Secretario Ejecutivo interino señaló en oficio AC0875/SE096/ del 13-06-2017:

"Las dietas de los directores se pagan con fondos propios, no con fondos de las transferencias del INFOCOOP, y no han tenido incrementos en los últimos cuatro años, no obstante para efectos informativos, la Auditoría Interna había recomendado hace algún tiempo ajustes por el costo de vida. Sin embargo es importante establecer una metodología para su cálculo." (Subrayados nuestros)

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

III. EVALUACIONES PERIÓDICAS POR PARTE DEL INFOCOOP

Se determinó que funcionarios del Instituto no efectúan revisiones periódicas de las transferencias de recursos públicos al CONACCOOP, con el propósito de verificar en el campo los controles establecidos por dicho ente cooperativo y el correcto uso de los recursos.

Inclusive, no fue sino hasta en el 2017 que funcionarios del Área de Desarrollo Estratégico gestionaron ante la Dirección Ejecutiva varias inquietudes sobre temas salariales en ese Consejo, a resolver por parte de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP y que aún se encuentran pendientes de respuesta.

El artículo 6 de la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* señala:

“ALCANCE DEL CONTROL SOBRE FONDOS Y ACTIVIDADES PRIVADOS

En materia de su competencia constitucional y legal, el control sobre los fondos y actividades privados a que se refiere esta Ley, será de legalidad, contable y técnico y en especial velará por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones...
(Subrayado no es del original)

RESUMEN DE HALLAZGOS

La ausencia de coordinaciones a lo interno de la Administración Activa del INFOCOOP y de una directriz para realizar verificaciones en el CONACCOOP, no ha permitido evaluar en forma concreta los recursos públicos transferidos por la institución. Tales verificaciones deben realizarse independientemente de los estudios que realice la Auditoría Interna del INFOCOOP.

(Ver recomendaciones 1, 2, 3, 4)

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACCOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

IV. CONCLUSIONES

4. 1. El Consejo Nacional del Cooperativas -CONACCOOP-, es un ente público no estatal que forma parte de la Administración Pública descentralizada del Estado y que en temas salariales se rige por el régimen de empleo privado.
4. 2. Debido a cambios de personal en el CONACCOOP en los últimos años, no se observó la implementación de una estructura organizativa consistente y formal en los períodos revisados del 2012 al 2017, sino que se observaron cambios sustanciales en los organigramas, niveles de jerarquía y responsabilidades que, adicionalmente, no reflejan los cambios requeridos en el Manual de Funciones vigente y en la Escala de Salarios, afectando eventualmente el clima organizacional.
4. 3. En relación con la normativa técnica y legal aplicable, se observó que la Administración del CONACCOOP ha desarrollado un proceso de mejora de la normativa interna y del sistema de control interno; no obstante, aunque en diciembre de 2012 se aprobaron y oficializaron una gran mayoría de políticas en materia salarial, no se han aprobado ni oficializado Manuales de procedimientos de las principales actividades del Área de Recursos Humanos.
4. 4. El CONACCOOP no cuenta con políticas y directrices formales referidos a la metodología para desglosar o prorratear los salarios de los puestos que se cargan a la transferencia del INFOCOOP, así como de los que se han excluido o se cargan temporalmente en determinado mes.
4. 5. El índice salarial del CONACCOOP comprende únicamente el salario base. Los incrementos por costo de vida parten como referencia de ese índice y han sido diferentes de los decretados por el Poder Ejecutivo para el Sector Público a partir del 2014.
4. 6. El salario histórico del Secretario Ejecutivo del CONACCOOP sufrió un incremento sustancial a partir del 2014 e incorpora los siguientes conceptos:
 - a. Prohibición: 65% porque cumple requisito legal e incorporación al colegio profesional.
 - b. Anualidades: 3% por cada año laborado en el sector Público y entes públicos no estatales.
 - c. Pago bisemanal: Dos quincenas más durante el año en un determinado mes.
 - d. Salario escolar.
4. 7. No se realizan conciliaciones periódicas de los registros contables de las planillas versus los reportes de la Caja Costarricense de Seguro Social.
4. 8. El CONACCOOP no cuenta con una metodología formal para calcular y actualizar el importe de la dieta que reconoce a sus Directores, aunque dichas erogaciones no se cargan a la transferencia de fondos públicos sino a los fondos propios de las cargas parafiscales.
4. 9. La Administración del INFOCOOP no efectúa revisiones periódicas *in situ* sobre transferencias al CONACCOOP y no se obtuvo información sobre el criterio institucional en materia salarial que aplica en recursos públicos transferidos; concretamente criterios, directrices e instrucciones oficiales.

EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

V. RECOMEDACIONES

5. 1. PARA LA JUNTA INTERVENTORA EN EL INFOCOOP

- 1) Instruir a la Dirección Ejecutiva para inicie con el proceso de actualización del “Manual para el giro de transferencias al CENECOOP R.L, CONACOOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles”, tal y como se recomendó en oficio de esta Auditoría Interna AI 102-17 del 09 de junio de 2017.

5. 2. PARA LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL INFOCOOP

- 2) Definir con la Asesoría Jurídica del Instituto, los departamentos encargados de verificar “*in situ*” y de manera periódica el uso y destino de los recursos públicos que se transfieren al CONACOOOP, con el fin de asegurar su correcto uso y resguardo.
- 3) Instruir a la Gerente del Área de Desarrollo Estratégico para actualizar y elaborar normativa interna de fiscalización y control de los beneficios patrimoniales —específicamente en cuanto a políticas, directrices, metodología, manual de procedimientos y seguimiento—, y su incorporación dentro de la Planificación Institucional y la Rendición de Cuentas.
- 4) Instruir a la Gerente a.i del Área de Asesoría Jurídica para que emita criterio legal sobre temas salariales del CONACOOOP, solicitado por la Auditoría Interna y por la Dirección Ejecutiva en oficios AI 117-2017 del 16-05-2017 y DE 324-2017 del 29-03-2017.

5. 3. AL DIRECTORIO DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS

- 5) Instruir la elaboración de un Plan de Trabajo y Cronograma con plazos para atender las debilidades del sistema de control interno del presente informe, junto con el nombre de los funcionarios responsables de cada trámite.
- 6) Instruir a la Secretaría Ejecutiva para actualizar normativa interna, políticas, directrices, manual de procedimientos y flujogramas, relacionados con la transferencia de fondos públicos del INFOCOOP y elevarla para aprobación del Directorio.
- 7) Solicitar a la Secretaría Ejecutiva y a la Auditoría Interna de ese organismo cooperativo, la formulación e implementación del Plan Estratégico.
- 8) Solicitar un Informe Ejecutivo periódico sobre el grado de cumplimiento de objetivos, de acciones estratégicas, indicadores e implementación de la estrategia institucional en el CONACOOOP; tanto del Plan Estratégico recién vencido como de los futuros.
- 9) Participar activamente en las actividades que convoque la Secretaría Ejecutiva para analizar la formulación e implementación del Plan Estratégico del CONACOOOP.

**EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017**

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

5. 4. PARA LA SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS

- 10) Elaborar y actualizar normativa interna, políticas, directrices, procedimientos y flujogramas, especialmente manuales de procedimientos de las principales actividades en materia de recursos humanos y elevarla a conocimiento y aprobación del Directorio del CONACOOOP.
- 11) Valorar la contratación de un especialista en normativa, políticas, directrices, procedimientos y archivos para formular una propuesta de elaboración, actualización, capacitación y acompañamiento, con sus correspondientes productos y cronograma de implementación.
- 12) Someter a conocimiento de los funcionarios del CONACOOOP la nueva normativa interna que se elabore e implemente.
- 13) Gestionar las justificaciones técnicas de la estructura organizativa diferenciada de los períodos analizados 2012 al 2017.
- 14) Presentar un resumen ejecutivo de las acciones calendarizadas que se están realizando para adaptar la nueva estructura a la actualización que se realizará de normativa interna, políticas, directrices, manual de procedimientos, manual de puestos, estados financieros, catálogo de cuentas y políticas contables.
- 15) Realizar consulta al Asesor Legal del CONACOOOP para determinar si las “Políticas Generales de Compensación y Beneficios del Recurso Humano” cumplen con la normativa que rige en materia laboral.
- 16) Someter a conocimiento y aprobación del Directorio los respectivos informes para determinar si se mantienen los pluses salariales vigentes y los que no se han implementado, previo estudio técnico y legal.
- 17) Elaborar y tramitar la oficialización de una propuesta de metodología para cubrir con cargo a la transferencia de fondos del INFOCOOP, las remuneraciones de la planilla encargada del Plan de Trabajo.
- 18) Promover una revisión integral de las “Políticas Generales de Compensación y Beneficios del Recurso Humano”, de la Escala de Salarios del CONACOOOP y del Manual descriptivo de Puestos, considerando la naturaleza de los fondos, cambios del entorno externo o interno, cargas de trabajo y el recargo de funciones que ha perdurado en el tiempo.
- 19) Instruir al Área competente para que realice conciliaciones periódicas y proceda de inmediato a elaborar y tramitar la planilla extraordinaria ante la Caja Costarricense de Seguro Social.
- 20) Someter a conocimiento y aprobación del Directorio, los informes que se originen en el cumplimiento de las recomendaciones de esta evaluación.

**INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO
AUDITORIA INTERNA**



**EVALUACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL CONACOOOP
CUBIERTAS CON TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS DEL INFOCOOP
PERIODO 2012 al 2017**

(Informe de avance de auditoría integral - AI 201-2017)

AUDITOR ASIGNADO AL ESTUDIO

Lic. Mario Chaves Cerdas
AUDITOR ASISTENTE

REVISADO

Lic. Alejandro Ortega Calderón
AUDITOR SUPERVISOR

REVISADO Y APROBADO

Lic. Guillermo Calderón Torres
AUDITOR INTERNO

MCH/AOC/GCT/JCV