



INFORME Nro. DFOE-PG-IF-14-2016
22 de diciembre, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS
GENERALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS QUE REALIZA EL INSTITUTO
NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO**

2016

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	1
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	1
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	2
METODOLOGÍA APLICADA	3
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	3
2. RESULTADOS.....	4
VALORACIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO Y TASA DE EQUILIBRIO.....	4
<i>DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO</i>	<i>4</i>
<i>ERRORES EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA TASA DE EQUILIBRIO.....</i>	<i>8</i>
SUPERVISIÓN DE LA CARTERA CREDITICIA	13
<i>INADECUADA SUPERVISIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS OTORGADOS</i>	<i>13</i>
DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO	18
<i>DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DE LAS SOLICITUDES DE CRÉDITOS</i>	<i>18</i>
<i>FALTA DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE CRÉDITO.....</i>	<i>19</i>
<i>DEFICIENCIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CRÉDITOS.....</i>	<i>20</i>
3. CONCLUSIONES	21
4. DISPOSICIONES	22
A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	23
A RONALD FONSECA VARGAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	24

CUADROS

CUADRO No. 1 Diferencias en el cálculo del rubro de gastos por incobrables usado en la fórmula TEI	12
---	----

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial que origina el presente informe se realizó con el objetivo de determinar si el otorgamiento de créditos a las asociaciones cooperativas por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) fue ejecutado con apego a la normativa jurídica y técnica que regula esta materia; en los aspectos relacionados con el proceso de otorgamiento de crédito, supervisión de los financiamientos y valoración del riesgo de crédito.

¿Por qué es importante?

Al Infocoop por ley le corresponde brindar los servicios de fomento, promoción, financiamiento, divulgación, asistencia técnica, educación, capacitación, control y apoyo al cooperativismo en todos los niveles. Dichas actividades pretenden promover el desarrollo cooperativo por medio del desenvolvimiento de la actividad económico-social, con la finalidad de establecer mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, lograr la verdadera promoción del hombre costarricense, y fortalecer la cultura democrática nacional, tal como lo dispone el marco normativo.

Los excedentes que generan los créditos otorgados por el Infocoop, le permiten producir los ingresos corrientes requeridos para cubrir los gastos de operación en los cuales incurre el Instituto para cumplir las funciones anteriormente mencionadas, por lo que es imprescindible la adecuada gestión, recuperación de los créditos, y sostenibilidad del proyecto financiado, puesto que deben servir para cumplir sus funciones de la mejor manera e ir alcanzando cada vez más, objetivos institucionales de mayor cobertura en lo que respecta a las funciones sustantivas.

¿Qué encontramos?

El Infocoop no cuenta con metodologías para valorar y calcular de manera continua el riesgo de crédito, al cual se encuentra expuesto el Instituto al brindar créditos nuevos o refinanciamientos; que entre otras cosas, le permita el análisis y la calificación de las cooperativas de acuerdo con su nivel de riesgo, para apoyar a los tomadores de decisiones en la administración de la cartera crediticia y la gestión del riesgo asociado.

Asimismo, se determinó que el Instituto no tiene establecidos límites operativos que le permitan evaluar y controlar la exposición al riesgo de crédito, por lo que no realiza una evaluación sobre la cartera crediticia; que genere información para la toma de decisiones a efecto de mantenerse dentro de los niveles aceptables de riesgo.



Aunado a lo anterior, el indicador denominado tasa de interés de equilibrio institucional, el cual sirve para medir la tasa de interés mínima que debe cobrar la Administración por los créditos, para cubrir los costos de operación del Instituto; presenta errores en la formulación y cálculo, lo cual afecta la toma de decisiones sobre las tasas de interés que se pactan en los créditos y sobre los costos de operación del Instituto.

Además, se comprobó que el Infocoop no realiza una supervisión adecuada, ni de manera periódica, sobre los financiamientos otorgados a las cooperativas en las diferentes líneas de crédito, que le permita asegurar el uso de los recursos por parte de las cooperativas, garantizar la recuperación de los créditos y comprobar el cumplimiento de los objetivos de los financiamientos, así como la medición del impacto generado de la aplicación de los recursos, tal y como lo señala la normativa interna del Instituto.

Por otra parte, se hallaron debilidades de control interno relacionadas con el registro y trazabilidad de las solicitudes de crédito, así como la falta de un manual de procedimientos de crédito, y deficiencias en la organización de los expedientes de financiamiento, lo cual puede afectar la gestión del Infocoop.

¿Qué sigue?

Se le giraron disposiciones a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, para que se revise, actualice, divulgue e implemente la normativa de crédito de manera que incluya al menos las políticas, procedimientos y metodologías para la valoración del riesgo de crédito por deudor, individual o colectivo; asimismo, para que establezca, apruebe, comunice e implemente los límites operativos de exposición al riesgo de crédito. También se le dispuso revisar la metodología vigente para el cálculo de la tasa de equilibrio institucional. De igual forma, se le requirió girar instrucciones al Director Ejecutivo para que establezca e implemente mecanismos de control, a efecto de que se cumpla la normativa interna de supervisión de financiamientos.

Por otra parte, se le dispuso al Director Ejecutivo definir e implementar mecanismos de control específicos que permitan documentar la trazabilidad de los créditos desde que ingresan las solicitudes hasta que se formalizan o se rechazan los financiamientos. Asimismo, elaborar e implementar un manual de procedimientos de crédito, mediante el cual se vinculen las políticas, los reglamentos, los procedimientos utilizados para la gestión de créditos del Infocoop; así como elaborar, oficializar e implementar un procedimiento que contenga los requisitos para la organización, integración y mantenimiento de los expedientes relativos a la actividad crediticia, en función de la etapa del proceso crediticio que corresponda.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS GENERALES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS QUE REALIZA EL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El estudio se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 17 y 18 de su Ley Orgánica, N.º 7428.
- 1.2. Según lo establecido por ley y normativa interna, al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) le corresponde la función de conceder créditos a las cooperativas en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de las actividades que realizan, dentro de un marco de recuperabilidad de los recursos y sostenibilidad del proyecto financiado y de la Institución; por tanto, es imprescindible la adecuada gestión y recuperación de los créditos, puesto que deben servir para cumplir sus funciones de la mejor manera e ir alcanzando cada vez más, objetivos institucionales de mayor cobertura.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3. Determinar si el otorgamiento de créditos a las asociaciones cooperativas fue ejecutado con apego a la normativa jurídica y técnica que regula esta materia.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.4. El análisis comprendió el otorgamiento de los créditos que efectuó el Infocoop con fondos propios a las cooperativas; en los aspectos relacionados con el proceso de otorgamiento de créditos, metodología de cálculo de la tasa de equilibrio, valoración de riesgo de crédito y supervisión de los financiamientos; durante el período comprendido entre el 01 de enero del 2015 al 31 de marzo del 2016, el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.5. La Administración suministró de manera oportuna la información solicitada por la Contraloría General de la República.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.6. El movimiento cooperativo tiene especial interés para el Estado como un medio para facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores, establecido así desde la Constitución Política de la República de Costa Rica mediante el artículo 64. En el mismo sentido, la constitución y funcionamiento de las cooperativas fue declarada de conveniencia, utilidad pública y de interés social, mediante el artículo 1 de la Ley 4179 de Asociaciones Cooperativas, por ser considerado uno de los instrumentos más eficaces para lograr el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país.
- 1.7. En ese contexto, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo fue creado como institución de desarrollo cooperativo mediante la Ley 5185, que reformó a la Ley 4179. De conformidad con los artículos 155 y 156 de la Ley 4179, se encomendó al Infocoop la misión de brindar los servicios de fomento, promoción, financiamiento, divulgación, apoyo, asistencia técnica, educación, capacitación y control; con el propósito de promover el desarrollo cooperativo por medio del desenvolvimiento de la actividad económico-social, para establecer mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, lograr la verdadera promoción del hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.
- 1.8. De manera particular, la Ley 4179 mediante el artículo 157, inciso d), estableció al Infocoop la función de conceder crédito a las cooperativas en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de las actividades que realizan las cooperativas, percibiendo por ello, como máximo, los tipos de interés autorizados por el Sistema Bancario Nacional.
- 1.9. Específicamente, para regular la actividad de financiamiento el Infocoop emitió el “Reglamento General de Crédito del INFOCOOP para los Recursos Propios, Juveniles y PL-480”¹, el cual define en el artículo 20 como objetivo del proceso de financiamiento, el otorgar crédito u otra modalidad de financiamiento a los organismos cooperativos en condiciones y proporciones especialmente favorables para el adecuado desarrollo de sus actividades económicas y sociales, dentro de un marco de recuperabilidad de los recursos y sostenibilidad del proyecto financiado y de la Institución; de conformidad con la política crediticia emitida por la Junta Directiva.
- 1.10. El artículo 178 de la citada Ley, establece las fuentes de financiamiento que proporcionan los fondos públicos con los que cuenta el Infocoop para el otorgamiento de los créditos a las cooperativas. Dicho numeral establece el aporte anual equivalente al 10% de las utilidades que produzcan las instituciones del Estado que forman parte del Sistema Bancario Nacional; el cual representó aproximadamente el 37% del total de ingresos de capital disponibles en el Infocoop durante el 2015²; este, aunado al importe por concepto de recuperaciones sobre préstamos al sector cooperativo, que alcanzó aproximadamente el 63% de los ingresos de capital en 2015; constituyen los principales recursos para la colocación de préstamos a las cooperativas.

¹ Publicado en La Gaceta 186, del 27 de setiembre del 2013.

² Según se desprende del Informe de liquidación presupuestaria, al 31 de diciembre del 2015.

- 1.11. Asimismo, los excedentes que generan los créditos otorgados por el Infocoop, le permiten producir los ingresos corrientes requeridos para cubrir los gastos de operación en los cuales incurre el Instituto al desempeñar las actividades de fomento, promoción, financiamiento, divulgación, apoyo, asistencia técnica, educación, capacitación y control, anteriormente mencionadas; por lo que es imprescindible la adecuada gestión y recuperación de los créditos, ya que deben servir para garantizar la sostenibilidad financiera de la Institución y cumplir las funciones de la mejor manera, e ir alcanzando cada vez más, objetivos institucionales de mayor cobertura en lo que respecta a las funciones sustantivas.
- 1.12. Dicho rubro de intereses sobre la cartera crediticia, representó aproximadamente el 96% del total de los ingresos corrientes percibidos por el Instituto durante el 2015³, por lo que se convierte en el recurso más importante con que cuenta el Infocoop para cubrir los costos de operación.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.13. El desarrollo de la auditoría se efectuó de conformidad con la metodología de auditoría de carácter especial establecida en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) y en el Procedimiento de Auditoría de carácter especial, emitidos por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.14. Para el análisis se utilizaron técnicas de auditoría comúnmente aceptadas, tales como entrevistas efectuadas a funcionarios de la Institución, así como consultas formales.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 12 de diciembre de 2016, en la sala de sesiones del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, actividad a la que se convocó mediante los oficios N.º 16092 (DFOE-PG-0558) y N.º 16093 (DFOE-PG-0559), ambos del 7 de diciembre de 2016. En dicha presentación se contó con la presencia del Máster Edgar Quirós Nuñez, Directivo del Infocoop; el Licenciado Ronald Fonseca Vargas, Director Ejecutivo; el Licenciado Alfredo Rojas Durán, Gerente de Financiamiento y el Licenciado Guillermo Calderón Torres, Auditor Interno del Infocoop.
- 1.16. En la reunión citada anteriormente, se entregó en versión digital el borrador del presente informe, al Máster Edgar Quirós Nuñez, mediante el oficio N.º 16336 (DFOE-PG-0568) dirigido al Ingeniero Luis Felipe Arauz Cavallini, Presidente de la Junta Directiva del Infocoop; y al Licenciado Ronald Fonseca Vargas, mediante el oficio N.º 16369 (DFOE-PG-0569). Lo anterior, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales las observaciones y sustento documental que la administración considerara pertinente; todo lo anterior, en cumplimiento de las *“Directrices para la remisión del borrador del informe de fiscalización posterior”*.

³ Según se desprende del Informe de liquidación presupuestaria, al 31 de diciembre del 2015.

- 1.17. Sobre el particular, el Órgano Contralor recibió el oficio N.º DE-1722-2016, de 19 de diciembre de 2016, suscrito por el Licenciado Ronald Fonseca Vargas, el cual consigna la plena aceptación del presente informe y el compromiso de emitir las instrucciones correspondientes para el cumplimiento de las disposiciones en los plazos establecidos por el Órgano Contralor; asimismo, se recibió el oficio N.º DE-1754-2016, de 21 de diciembre de 2016, mediante el cual se comunica el acuerdo N.º J.D. 542-2016, tomado por la Junta Directiva del Infocoop, en la sesión 4106, celebrada el 20 de diciembre de 2016; referente a la aceptación el presente informe de fiscalización y las disposiciones que éste contiene.

2. RESULTADOS

VALORACIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO Y TASA DE EQUILIBRIO

Deficiencias en la gestión del riesgo de crédito

- 2.1. La Ley General de Control Interno N.º 8292⁴, establece en el artículo 18 que todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tareas, que permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático; a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.
- 2.2. La Contraloría General de la República estableció mediante la Directriz R-CO-64-2005⁵, los criterios que sirven de base para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), los cuales son de acatamiento obligatorio para toda institución pública y prevalecen sobre los que se les opongan. Dicho sistema tiene el objetivo de producir información que apoye la toma de decisiones orientada a ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable y así promover, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales.
- 2.3. La referida normativa emitida por la Contraloría General, señala en su acápite cuatro sobre “*Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional*”, que se deberán ejecutar las actividades para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.
- 2.4. Con respecto a la etapa de análisis de los riesgos identificados, la citada Directriz establece que la Administración deberá determinar la posibilidad de ocurrencia, la magnitud de su eventual consecuencia, su nivel y sus factores de riesgo y las medidas para su administración.

⁴ Publicada en La Gaceta 169, del 4 de setiembre del 2002.

⁵ Publicada en La Gaceta 134, del 12 de julio del 2005.

- 2.5. En cuanto a la evaluación de los riesgos analizados, dicha Directriz dispone que se priorizará de acuerdo con criterios institucionales dentro de los cuales se considerará, al menos el nivel de riesgo, grado en que la institución puede afectar los factores de riesgo; la importancia de la política, proyecto, función o actividad afectado; y la eficacia y eficiencia de las medidas para la administración de riesgo existentes. También, señala que en relación con los niveles de riesgo, deberá determinarse cuáles se ubican dentro de la categoría de nivel de riesgo aceptable, por medio de la aplicación de los parámetros de aceptabilidad de riesgos institucionales previamente definidos.
- 2.6. Específicamente, para regular la actividad de financiamiento el Infocoop emitió el *“Reglamento General de Crédito del INFOCOOP para los Recursos Propios, Juveniles y PL-480”*⁶, el cual define en el artículo 20 como objetivo del proceso de financiamiento, el otorgar crédito u otra modalidad de financiamiento a los organismos cooperativos en condiciones y proporciones especialmente favorables para el adecuado desarrollo de sus actividades económicas y sociales, dentro de un marco de recuperabilidad de los recursos y sostenibilidad del proyecto financiado y de la Institución; de conformidad con la política crediticia emitida por la Junta Directiva.
- 2.7. En consecuencia, uno de los riesgos asociados a la actividad de financiamiento, es la posibilidad de pérdidas económicas debido al incumplimiento de las condiciones pactadas entre el Infocoop y las cooperativas, lo que puede afectar la colocación de nuevos créditos, y la prestación de los demás servicios que por Ley está obligado a proporcionar el Infocoop. Por lo anterior, se debe gestionar el riesgo de crédito desde que se colocan los recursos y durante todo el plazo de vigencia de cada crédito.
- 2.8. En ese sentido, la Resolución RES-DE-056-2006⁷, referente al *“Procedimiento de operación de la Comisión Financiera del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo”*, establece que dicha Comisión deberá analizar, evaluar y valorar al menos trimestralmente, los riesgos relacionados con la sostenibilidad política, social y financiera del Infocoop.
- 2.9. En relación con la administración del riesgo de crédito, existen mejores prácticas emitidas tanto a nivel nacional como internacional, que si bien no son de aplicación obligatoria para el Infocoop, pueden servir como marco de referencia para la gestión del riesgo de crédito, tales como el *“REGLAMENTO PARA LA CALIFICACIÓN DE DEUDORES”*⁸ y el *“REGLAMENTO SOBRE ADMINISTRACIÓN INTEGRAL DE RIESGOS”*⁹, emitidos por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), asimismo, los *“PRINCIPIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO”* emitidos por el Comité de Basilea (2002).

⁶ Publicado en La Gaceta 186, del 27 de setiembre del 2013.

⁷ Publicada en La Gaceta 225, del 23 de noviembre del 2006.

⁸ Acuerdo Sugef 1-05. Publicado en La Gaceta 238, del 9 de diciembre del 2005.

⁹ Acuerdo Sugef 2-10. Publicado en La Gaceta 137, del 15 de julio del 2010.

- 2.10.** Las prácticas referidas recomiendan la aprobación de metodologías por parte de las Juntas Directivas para la calificación de los deudores; así como metodologías de análisis de la capacidad de pago de los deudores bajo escenarios de estrés definidos por la propia entidad. También, existe como sana práctica la evaluación del comportamiento de pago del deudor, que en Costa Rica se puede realizar con base en el nivel de comportamiento de pago histórico asignado a este por el Centro de Información Crediticia de la Sugef y se puede complementar con referencias crediticias o comerciales.
- 2.11.** No obstante lo anterior, mediante el análisis realizado por la Contraloría General, se determinó que el Infocoop no cuenta con metodologías para valorar y calcular de manera continua el riesgo de crédito al cual se encuentra expuesto el Instituto, al brindar créditos nuevos o refinanciamientos; que entre otras cosas, permita el análisis y la calificación de las cooperativas de acuerdo con su nivel de riesgo, tomando en cuenta la capacidad de pago de cada deudor, su situación financiera, el ingreso neto y los flujos de efectivo esperados, así como los antecedentes del deudor y del negocio, la situación del entorno sectorial, y el comportamiento de pago histórico, entre otros; tal y como lo establecen las sanas prácticas de administración de riesgo de crédito y la normativa SEVRI en lo referente a determinar la posibilidad de ocurrencia de los riesgos, la magnitud de su eventual consecuencia, nivel y factores de riesgo.
- 2.12.** Para la gestión del riesgo de crédito, tampoco se cuenta con insumos provenientes de prácticas relacionadas con el seguimiento y control de los financiamientos, que generen información suficiente para valorar el riesgo de los deudores durante la vigencia de los créditos; situación que se desarrollará a partir del párrafo 2.45 de este informe, en el capítulo denominado “*Supervisión de la cartera crediticia*”.
- 2.13.** Si bien se observó que durante el proceso de análisis de los créditos nuevos o refinanciamientos, la Administración contempla la identificación de algunas situaciones y factores que pueden afectar la capacidad de pago de las cooperativas y por lo tanto, la recuperación de los créditos, para lo cual establece en los contratos de financiamientos cláusulas relacionadas con algunas acciones que deben realizar las cooperativas para mitigar los riesgos observados; se determinó que dichas acciones de mitigación no corresponden a un proceso formal de valoración del riesgo de crédito.
- 2.14.** Asimismo, la Dirección Ejecutiva señaló¹⁰ que la administración del riesgo de crédito en el Infocoop, se encuentra regulada mediante el reglamento de crédito, en el procedimiento de operación de la Comisión Financiera, en acuerdos tomados por la Junta Directiva y en formatos para financiamientos, aprobados por la Dirección Ejecutiva. No obstante, la Contraloría General verificó que la normativa señalada por la Administración no incorpora la gestión del riesgo de crédito como un proceso integral, que incluya las políticas y los procedimientos prudentes para identificar, cuantificar, evaluar, vigilar, informar y controlar o mitigar el riesgo de crédito de manera oportuna, es decir, que contemple el ciclo de vida completo del crédito, incluida la concesión, la evaluación del crédito, así como la gestión continua de las carteras.

¹⁰ Mediante el oficio DE-1362-2016, del 30 de setiembre del 2016.

- 2.15.** En relación con la participación de la Comisión Financiera en la gestión del riesgo de crédito, se comprobó mediante la revisión de una muestra de expedientes de financiamientos, que en lo referente a la aprobación de los créditos, dicha Comisión participó únicamente en los casos para los cuales el análisis de crédito recomendaba otorgar tasas de interés subsidiadas, es decir, no participó en la resolución de todos los créditos; además, el análisis que efectuó consistió en determinar el efecto de esos créditos sobre la tasa promedio de colocación, y por lo tanto, sobre los ingresos a percibir por esos créditos, pero no realizó un análisis del riesgo de crédito asumido por el Instituto en el otorgamiento de este tipo de financiamientos.
- 2.16.** Por otra parte, se determinó que el Instituto al no tener establecidos límites operativos que le permitan evaluar y controlar la exposición al riesgo de crédito, no realiza una evaluación sobre la cartera crediticia. Si bien tiene identificados los niveles de concentración de la cartera por deudor, sector, región, actividad, línea de crédito, tasas de interés, plazos de los créditos, así como el nivel de morosidad; esta información por sí sola no le permite realizar un análisis para la toma de decisiones referente a mantenerse dentro de los niveles aceptables de riesgo.
- 2.17.** Al respecto de lo señalado en el párrafo inmediato anterior, se aclara que si bien el reglamento de crédito incorpora un único límite operativo referente al financiamiento máximo permitido por organismo cooperativo, se verificó que en el otorgamiento de algunos créditos se excede el límite referente al 20% del presupuesto anual de las colocaciones, ya que el mismo reglamento establece la excepción en su aplicación, pero no se evalúa el efecto que tiene en la cartera crediticia el romper ese límite.
- 2.18.** Por lo anterior, a pesar de la existencia de normativa en el Infocoop para la administración de los financiamientos; la misma no contempla la gestión del riesgo de crédito de los deudores, que involucre la identificación, medición, evaluación, monitoreo, documentación y comunicación de este riesgo, ni cuenta con metodologías para realizar el análisis cualitativo y cuantitativo del riesgo de crédito por deudor, individual o colectivo de la cartera crediticia, así como para el seguimiento y control de los créditos de forma permanente durante la vigencia de estos.
- 2.19.** Asimismo el Infocoop no ha fijado límites operativos que le permitan evaluar y controlar la exposición al riesgo de crédito, para asegurar que no excedan los niveles aceptables que debe definir previamente el Instituto.
- 2.20.** Como resultado de lo señalado, se dificulta la generación de información útil y oportuna para la toma de decisiones sobre la administración de la cartera crediticia y la gestión del riesgo asociado.

- 2.21.** De manera particular se observó que el Infocoop presenta una concentración de la cartera crediticia en 20 cooperativas¹¹, con un saldo de ₡64.687,6 millones, que representaba el 61% de la cartera al 31 de marzo del 2016; y sobre ésta el Instituto no cuenta con una política a lo interno que establezca el nivel de concentración aceptable, por lo que desconoce el nivel de riesgo de crédito que está asumiendo con dicha concentración.
- 2.22.** Con respecto a los 20 principales deudores, existe evidencia en el Infocoop de que algunos han presentado problemas de morosidad; no obstante, se les ha seguido brindando apoyo financiero mediante refinanciamientos o arreglos de pago; sin que se haya cuantificado el riesgo de crédito que representa para el Infocoop, otorgar dichos beneficios ante la eventualidad de que las cooperativas no tengan la capacidad para pagar las deudas, lo cual puede afectar la sostenibilidad financiera del Instituto.
- 2.23.** Además, el otorgamiento de refinanciamientos a cooperativas afecta directamente a la baja el indicador de morosidad, ya que la Administración los clasifica como créditos nuevos y al día, sin que se haya dado una verdadera recuperación de los recursos. Asimismo, la clasificación de los refinanciamientos como créditos al día, puede estar provocando que la estimación para incobrables que muestra actualmente la cartera crediticia se encuentre subvaluada, ya que para el cálculo de dicha estimación, el Infocoop sólo considera el factor de morosidad de las operaciones y no el nivel de riesgo de crédito de las mismas.
- 2.24.** Aunado a lo anterior, al no tener el Infocoop establecido el límite máximo del parámetro de morosidad legal¹² que está dispuesto a aceptar, que no ponga en riesgo la recuperación de los créditos y la sostenibilidad financiera del Instituto; puede estar provocando el aumento en la morosidad, ya que este indicador pasó de 7.7% al cierre del 2012 a 12,5% a marzo del 2016, evidenciando un mayor deterioro de la cartera de crédito por el incumplimiento de pago de las cooperativas.

Errores en la formulación y aplicación de la tasa de equilibrio

- 2.25.** El Infocoop tiene una herramienta denominada “*Metodología para el cálculo de la tasa de interés de equilibrio institucional*” (TEI)¹³, definida¹⁴ por la Administración como un indicador que representa la tasa de interés que en forma ponderada debe generar el activo productivo, es decir, la cartera de crédito productiva e inversiones, que le permita cubrir los gastos y transferencias presupuestados para cada año. Dicho indicador es el punto donde los ingresos por intereses generados por el activo

¹¹ Según el “Análisis de la cartera de financiamiento informe de colocaciones informe de operaciones en cobro judicial”, al 31 de marzo del 2016.

¹² El criterio de mora legal, considera la totalidad de la deuda (capital + intereses) vencida y judicialmente exigible con solo la falta de pago de una o más cuotas, abonos o partes del principal convenido.

¹³ Oficializada mediante el acuerdo JD 341-2010, tomado por la Junta Directiva del Infocoop el 6 de septiembre de 2010 y modificada mediante el acuerdo 344-2011, del 08 de agosto de 2011, de la Sesión 3836, artículo segundo, inciso 5.12.

¹⁴ Según la definición dada en el oficio PO-1290-2010/PAF 814-2010 del 01 de setiembre del 2010.

productivo, se igualan a los gastos y transferencias, en el cual el estado de resultados no genera ningún resultado operativo.

- 2.26.** La referida metodología de cálculo de la tasa de equilibrio institucional, define el gasto por incobrables y el gasto por depreciación de la siguiente forma:

Gasto por depreciación: Es la distribución de costos en el tiempo de los activos capitalizados de conformidad con la política contable. Se incluye con el fin de no descapitalizar la institución, por cuanto en el tiempo el activo tiene que reponerse.

Se obtiene a partir del monto registrado como gasto por depreciación en el Estado de Resultados a la fecha de corte (que se está haciendo el cálculo de la TEI) y se debe anualizar para incluirlo en la fórmula (registro del último mes multiplicado por doce)

Gasto por incobrables: Es la estimación de la posible pérdida por el deterioro de la cartera crediticia regular de conformidad con la política contable. Se incluye con el fin de no descapitalizar la Institución, para minimizar el riesgo de pérdida, por cuanto se trata de una cartera crediticia destinada al desarrollo que confronta un riesgo significativo. Se obtiene del promedio simple de los montos correspondientes a la estimación de la cartera regular (sin FNA) de los últimos cinco años, según los respectivos informes anuales de cartera.

- 2.27.** Asimismo, esa metodología define los componentes de inflación y crecimiento según como se indica a continuación:

Inflación: Corresponde al porcentaje de variación del índice de precios al consumidor (IPC) calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para cubrir la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Crecimiento: Corresponde al porcentaje de crecimiento patrimonial que se estima razonable para la Institución...

- 2.28.** La tasa de equilibrio institucional es calculada todos los meses¹⁵ por el Área de Financiamiento, y conocida por la Comisión Financiera, el Comité de Crédito, la Dirección Ejecutiva y la Auditoría Interna, a quienes se les presenta un cuadro comparativo entre la tasa de interés de equilibrio, la tasa de interés promedio ponderada de la cartera, la tasa de interés contable, la tasa básica pasiva y la inflación acumulada¹⁶; con el propósito de que la Administración pueda verificar periódicamente que la TEI sea inferior a la tasa de interés promedio ponderada de la cartera ordinaria y a la tasa de interés contable, de manera que se asegure que al menos los ingresos por intereses de la cartera crediticia y de los instrumentos financieros son suficientes para cubrir los gastos y transferencias presupuestados del año.

¹⁵ Según lo indicado en el oficio FI 1322-2016, del 28 de julio del 2016.

¹⁶ Porcentaje que muestra la variación del índice nacional de precios al consumidor al final de cada mes, en relación con diciembre del año anterior.

- 2.29.** Dicho indicador es utilizado como referencia para el establecimiento de las tasas de interés de las colocaciones que requieran tramitarse con tasas de interés por debajo de la tasa de equilibrio Institucional, para lo cual a la Comisión Financiera le corresponde verificar que la tasa de interés de equilibrio sea inferior a la tasa de interés promedio ponderada de la cartera ordinaria y tasa de interés contable.
- 2.30.** En ese contexto, también el Infocoop cuenta con el “*Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo*”¹⁷, el cual establece mediante el artículo 24, la obligación del Área Administrativo Financiero de realizar un proceso y control de la situación económica-financiera del Instituto, y generar propuestas para un adecuado manejo de los recursos y de potencialización de los mismos, en estrecha coordinación con las otras dependencias institucionales; a efectos de lograr el crecimiento sostenido institucional y una mayor cobertura.
- 2.31.** La herramienta de tasa de equilibrio institucional le proporciona información relevante a la Administración, sobre la tasa de interés mínima que debe cobrar por los créditos para cubrir los costos de operación del Instituto; asimismo, sirve para analizar los costos de operación del Infocoop y tomar decisiones sobre éstos.
- 2.32.** Mediante el análisis realizado por la Contraloría General de la República, se determinó que existe una inadecuada formulación y cálculo de la tasa de interés de equilibrio institucional.
- 2.33.** Se observó que el Infocoop utiliza una fórmula de cálculo cuya enunciación muestra errores algebraicos, esto por cuanto en su numerador contiene la suma de tres números enteros absolutos y dos tasas o porcentajes (números relativos); como números absolutos se incluye el gasto operativo, gasto de depreciación y el gasto por incobrables, y como porcentajes se tiene la tasa de inflación y la tasa de crecimiento, lo cual no es correcto.
- 2.34.** Al respecto de lo señalado en el párrafo anterior, de acuerdo con las reglas matemáticas es incorrecto sumar números absolutos con números relativos dado que este ejercicio minimiza el efecto de los números relativos sobre los absolutos; en el caso del Infocoop los componentes de inflación y crecimiento se minimizan con respecto a los valores absolutos de gasto operativo, gasto de depreciación y el gasto por incobrables; lo que finalmente genera un dato erróneo de la tasa de equilibrio, que puede perjudicar la toma de decisiones respecto de la tasa de interés a la cual se debe mantener la cartera crediticia.
- 2.35.** Aunado a lo anterior, se determinó que para el cálculo de la tasa de equilibrio el Infocoop le da un valor de cero a los componentes de inflación y crecimiento del activo productivo, por lo que el indicador de tasa de equilibrio no refleja realmente la tasa de interés que en forma ponderada debe generar el activo productivo de la Institución para cubrir los gastos y transferencias; y por tanto, la TEI tampoco es el punto donde los ingresos por intereses generados por el activo productivo se igualan a los gastos y transferencias.

¹⁷ Publicado en La Gaceta 128, del 3 de julio del 2015.

- 2.36.** Al respecto, se informó¹⁸ que la Junta Directiva ha expresado que esos valores deben ser cero, y así se definió en el oficio PO 1290-2010/PAF 802-2010 que forma parte del acuerdo N°. JD 341-2010 tomado por la Junta Directiva. Dicho oficio PO 1290-2010/PAF 802-2010 indica textualmente lo siguiente:

En ese mismo orden de ideas, el INFOCOOP, es una Institución de desarrollo y fomento cooperativo, que por su Ley de creación, esta (sic) llamada a atender a aquellos sectores más vulnerables, así como a fortalecer las cooperativas existentes; por lo tanto, en los cálculos de la TEI, se ha asumido, que los índices de inflación y de crecimiento que cualquier fórmula de equilibrio debe contener, sean considerados con valor de 0; por cuanto el Instituto recibe una transferencia anual del 10% de las utilidades de los Bancos del Estado lo que compensa los efectos de la inflación y el crecimiento. Debe quedar claro que en el momento que por razones técnicas o de política institucional, se le asigne un valor a las variables de inflación y crecimiento, incrementará el resultado de la TEI.

- 2.37.** No obstante, lo indicado por la Administración, el Infocoop debe tener una TEI que le permita cumplir sus funciones de la mejor manera e ir alcanzando cada vez más, objetivos institucionales de mayor cobertura en lo que respecta a las funciones sustantivas de fomento, asistencia técnica, promoción, capacitación, supervisión a las cooperativas, y las demás funciones asignadas por Ley.
- 2.38.** Además de los asuntos antes señalados, mediante el recálculo realizado por la Contraloría General del indicador de la tasa de equilibrio al 31 de marzo del 2016, con base en la fórmula establecida por la Administración, los conceptos que acompañan la fórmula y la verificación de las fuentes de información para la obtención de los valores para el cálculo; se determinó que el resultado de la TEI obtenido por la Administración a la fecha indicada es menor al que debió ser considerado, lo cual se debe a inconsistencias en la aplicación de algunos de los componentes restantes de la fórmula, como es el caso del gasto por incobrables y el gasto de depreciación.
- 2.39.** En lo que se refiere al gasto por incobrables incorporado en la fórmula, que corresponde al promedio de los últimos cinco años, se determinó que la Administración no consideró el gasto por incobrables presentado en el estado de resultados del año 2011, el cual era por el monto de ¢ 2.150,7 millones. Asimismo, en lo que respecta al gasto por incobrables del año 2012 y 2015, se observó que la Administración aplicó valores menores a los que correspondía, ya que según los estados financieros auditados de esos años debían considerarse los montos de ¢1.150,6 millones y ¢2.259,6 millones, respectivamente, y la Administración aplicó los valores por ¢1.023,7 y ¢1.490,3 millones, respectivamente, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁸ Mediante el oficio FI-1322-2016 del 28 de julio del 2016.

Cuadro No. 1
Diferencias en el cálculo del rubro de Gastos por
Incobrables usado en la fórmula TEI
Expresado en millones de colones

Año	Dato usado por Infocoop	Dato según EERR 2011-2015
2011	0	2.150,7
2012	1.023,7	1.150,6
2013	830,2	830,2
2014	740,8	740,8
2015	1.490,3	2.259,6
Total	4.085,1	7.132,0
Promedio	817,0	1.426,4

Fuente: Información suministrada por la Administración y de los Estados Financieros

- 2.40.** Dichas inconsistencias referentes al gasto por incobrables, generaron un resultado de tasa de equilibrio de 8.47%, el cual es menor comparado con el resultado de 9.05% obtenido por la Contraloría General al aplicar los datos de acuerdo con la fórmula y los Estados Financieros de los años indicados.
- 2.41.** Asimismo, se determinó que para el cálculo de la TEI al 31 de marzo del 2016, se utilizó el gasto por depreciación mostrado en el estado de resultados al 31 de diciembre del 2015, situación que no es acorde con la definición de la TEI, la cual establece que el gasto por depreciación que se debe usar es el que se muestra en el estado de resultados a la fecha de corte, anualizado, es decir, para el cálculo al 31 de marzo, el dato que debió usar la Administración era el gasto por depreciación mostrado en el estado de resultados al 28 de febrero del 2016, anualizado, y no el de diciembre del año anterior. De igual forma se comprobó que para el cálculo de la TEI durante el 2015, se utilizó el gasto por depreciación al 31 de diciembre del 2014, y no se cumplió con la definición de la TEI, sobre usar el dato que se muestra en el estado de resultados a la fecha de corte, anualizado.
- 2.42.** Si bien la Administración tiene establecida la sana práctica de calcular la tasa de equilibrio institucional que apoye el proceso de toma de decisiones; en la constitución de la TEI la Junta Directiva del Infocoop asumió un criterio técnico errado que recomendaba aceptar inflación y crecimiento igual a cero, aunado a lo señalado sobre el planteamiento incorrecto de la fórmula; y no se realizó ningún cuestionamiento ni se denota ninguna acción posterior para corregirlo.
- 2.43.** Asimismo, en cuanto a los errores en el cálculo del indicador, se tiene que la Administración no realizó la aplicación efectiva de la metodología que está definida para el cálculo de la TEI.

- 2.44. Las deficiencias señaladas provocaron que la tasa de equilibrio utilizada por el Infocoop sea menor a la que resultaría si su cálculo se apegara a la definición establecida por la propia Administración, por lo tanto ese indicador no refleja realmente la tasa de interés que en forma ponderada debe generar el activo productivo de la Institución para cubrir los gastos y transferencias; así entonces, las decisiones tomadas por la Administración en cuanto al otorgamiento de tasas de intereses diferenciadas y subsidiadas, se realizaron con base en un parámetro menor al que debió ser considerado, afectando la generación de ingresos del Instituto.

SUPERVISIÓN DE LA CARTERA CREDITICIA

Inadecuada supervisión de los financiamientos otorgados

- 2.45. La Misión declarada por el Infocoop establece la finalidad como institución pública de fomento y desarrollo, que difunde, promueve, fortalece, financia y supervisa a las asociaciones cooperativas, y que con el apoyo en recursos tecnológicos, financieros y humanos, mejora las condiciones de vida de los habitantes y fortalece la cultura democrática costarricense.
- 2.46. Debido a la especial relevancia que tiene el cooperativismo para Costa Rica, reflejado así desde el artículo 64 de la Constitución Política, el Infocoop a través del tiempo ha diseñado normativa y herramientas para recabar información que permita la supervisión de los financiamientos, con el propósito de verificar el uso de los recursos y lograr la recuperación de los créditos, así como el cumplimiento del objetivo de los financiamientos y la determinación del impacto generado por la aplicación de los recursos concedidos en préstamo a las cooperativas.
- 2.47. En ese sentido, el “*REGLAMENTO GENERAL DE CRÉDITO DEL INFOCOOP PARA LOS RECURSOS PROPIOS, JUVENILES Y PL-480*”, establece en los artículos 47, 49 y 51 que el Instituto debe realizar la supervisión de los desembolsos, con el propósito de detectar si existen hechos posteriores o situaciones relevantes que alteren las condiciones del financiamiento aprobado, para lo cual el Infocoop se reservará el derecho de suspender los desembolsos; asimismo, supervisar los financiamientos en todos sus aspectos, para lo cual los prestatarios deben aportar toda la información y colaboración que se les solicite. En ese mismo sentido, se establece la importancia de fiscalizar el uso y aplicación de los recursos, la recuperación de éstos, así como la buena marcha del proyecto, para lo cual el Infocoop puede requerir que se incluyan en el respectivo contrato de financiamiento, cláusulas que lo faculten para nombrar contralores, administradores, fiscalizadores, así como mecanismos que garanticen la buena marcha y recuperabilidad de los recursos otorgados al organismo cooperativo.
- 2.48. Además, de manera más específica los “*LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA USO EN LA SUPERVISIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFOCOOP A ENTIDADES COOPERATIVAS*”, emitidos en el 2007¹⁹, definen los objetivos, procedimientos y metodología a utilizar para realizar la supervisión de los financiamientos.

¹⁹ Publicados en La Gaceta N° 69, del 10 de abril del 2007.

- 2.49.** Dicha normativa señala los tres fundamentos que tiene la supervisión sobre los financiamientos, estos son: la verificación de las medidas implementadas por la entidad prestataria para mitigar los riesgos identificados en el análisis de crédito, la retroalimentación y la medición del impacto.
- 2.50.** Los Lineamientos antes citados, también puntualizan la supervisión de financiamientos como un proceso basado en la aplicación de procedimientos de análisis financiero e instrumentos cualitativos, por medio de los cuales se logre sistematizar la información relativa al uso de los financiamientos por parte de las cooperativas; para emitir las conclusiones y las recomendaciones pertinentes producto de dicha supervisión.
- 2.51.** Asimismo, acuerda como objetivo general de la supervisión de financiamientos, dar seguimiento y evaluar el uso de los recursos financieros otorgados por el Infocoop a las entidades cooperativas, para verificar que se cumplan las condiciones del contrato de crédito y su efecto en la organización.
- 2.52.** También los Lineamientos del Infocoop establecen los criterios para seleccionar las cooperativas a las cuales se les dará seguimiento, estos se basan en la importancia relativa de acuerdo con el monto financiado; el comportamiento de mora, de acuerdo con el historial crediticio de la cooperativa y su clasificación dentro de la cartera del Infocoop, para lo cual se seleccionarán aquellas operaciones cuyo grado de morosidad puede arriesgar la cartera crediticia de la Institución; y las operaciones de crédito favorecidas con tasas de interés subsidiadas, considerando también la importancia relativa.
- 2.53.** Dichos lineamientos enumeran y detallan las etapas del proceso de supervisión, las cuales se presentan en el siguiente orden: Etapa previa a la visita de campo, etapa de trabajo de campo en la Cooperativa, y etapa de análisis de la información e informe de supervisión.
- 2.54.** Adicionalmente, el Departamento de Financiamiento cuenta con un procedimiento denominado *“SUPERVISIÓN AL PLAN DE INVERSIÓN DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS”*, elaborado en el 2015, el cual cita como objetivo del mismo, verificar que la cooperativa utilizó los recursos financiados por el Infocoop conforme el Plan de Inversión aprobado por la Junta Directiva, y determinar el impacto obtenido con la aplicación de los recursos girados.
- 2.55.** También, la Junta Directiva del Infocoop mediante los acuerdos Nro. 3 de la sesión 3.382, del 27 de setiembre del 2004 y Nro. 10 de la sesión 3.565, del 7 de agosto del 2006, instruyó a la Dirección Ejecutiva para que en los informes periódicos de Cartera y Colocaciones, se incorpore un acápite relacionado con el seguimiento específicamente de los créditos que tienen tasas de interés inferiores al promedio para la actividad de que se trate, y sobre esa cartera también solicitó realizar un monitoreo mediante el cual se establecieran las recomendaciones que correspondan, a fin de que la Junta Directiva también conozca el monitoreo constante de la parte financiera que sobre la cartera tiene la Institución.

- 2.56.** La Contraloría General verificó que el Infocoop no realiza una supervisión adecuada, ni de manera periódica, sobre los financiamientos otorgados a las cooperativas en las diferentes líneas de crédito; que permita detectar si existen hechos posteriores o situaciones relevantes que alteren las condiciones del financiamiento aprobado, supervisar los financiamientos en todos sus aspectos, asegurar el uso de los recursos por parte de las cooperativas, garantizar la recuperación de los créditos y comprobar el cumplimiento de los objetivos de los financiamientos, así como la medición del impacto generado con la aplicación de los recursos, conforme lo establece la normativa interna referente al “*REGLAMENTO GENERAL DE CRÉDITO DEL INFOCOOP PARA LOS RECURSOS PROPIOS, JUVENILES Y PL-480*”, y los “*LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA USO EN LA SUPERVISIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFOCOOP A ENTIDADES COOPERATIVAS.*”
- 2.57.** Pese a tener definido en la normativa interna del propio Instituto, las etapas del proceso de supervisión de los financiamientos, que consisten en la preparación previa a la visita de campo, etapa del trabajo de campo en las cooperativas, y la etapa de análisis de la información y preparación de informes; se evidenció que la Administración no realizó visitas a las cooperativas, no ejecutó procesos de análisis de información, ni elaboró informes técnicos de supervisión de los financiamientos, sobre ninguna de las cooperativas financiadas desde el 2015 al 31 de marzo del 2016.
- 2.58.** En complemento de lo anteriormente señalado, mediante el análisis de aproximadamente el 57% de las operaciones de crédito contabilizadas del 2015 al 31 de marzo del 2016 y algunos casos del 2014, se comprobó que el seguimiento realizado por el Infocoop sobre los financiamientos, se limita a establecer un “*Plan de condiciones posteriores a la formalización*” el cual es incluido en los contratos de financiamientos; y consiste en requerimientos de información a las cooperativas dependiendo del plan de inversión aprobado, por lo que puede referirse a: avances de construcción de obras, copia de las facturas originales de la compra de los activos, escritura del traspaso del terreno, listas de los asociados que se han beneficiado con los recursos del préstamo, entre otros; asimismo, en dicho plan se establecen requerimientos de información referentes al pago de los seguros sobre los bienes otorgados en garantía al Infocoop, cuando corresponde, la actualización de las garantías, cuando corresponde, el envío de estados financieros trimestrales y anuales auditados, así como otros requerimientos de información específicos que dependen de los riesgos identificados durante el análisis de crédito de los financiamientos otorgados.
- 2.59.** No obstante, en ninguno de los casos analizados por el Órgano Contralor, se realizaron visitas a las cooperativas para verificar el uso de los recursos, y no se efectuó el análisis de la información que se remitió como parte del “*Plan de condiciones posteriores a la formalización*” para valorar el riesgo de crédito de los deudores, ni siquiera en el caso de los mayores deudores incluidos en la muestra analizada, o de los créditos otorgados con tasas de interés subsidiadas.

- 2.60.** Además, con el análisis de los expedientes de financiamiento se evidenció que en el 100% de los casos las cooperativas incumplieron con al menos uno de los requerimientos de información, y en algunos casos la ausencia de información fue en mayor grado; situación que la Administración atendió únicamente con oficios de recordatorio a las cooperativas sobre la información que tenían pendiente de enviar al Instituto.
- 2.61.** Por otra parte, se determinó que el Área de Financiamiento no cuenta con un sistema para el análisis cuantitativo y cualitativo de la información que remiten las cooperativas financiadas, por lo que en el caso de alguna documentación como los estados financieros enviados por las cooperativas, únicamente se archivan en papel, y según indicó la Administración se utilizan en el caso de que la cooperativa se encuentre atrasada en el pago de sus cuotas, para realizar un arreglo de pago o un refinanciamiento; pero esa información no se utiliza para generar estadísticas de la situación de las cooperativas, por lo que no se cuenta con información útil, oportuna y confiable para retroalimentar el proceso de otorgamiento de crédito, ni para medir el riesgo de crédito inherente a cada operación de crédito, que apoyen la toma de decisiones para el logro de los objetivos institucionales.
- 2.62.** Aunado a lo anterior, se determinó que el Infocoop tampoco ha venido realizando estudios de impacto que le permitan medir el cambio generado por la aplicación de los financiamientos en las cooperativas del país, los asociados y el entorno. Además, no cuenta con indicadores socioeconómicos que le permitan realizar la medición del impacto, pese a que con los acuerdos JD-337-2006 y JD-540-2007 tomados por la Junta Directiva, referente a la política de crédito de esos años, se mostró el interés de la Administración por la creación de un sistema de indicadores socioeconómicos, que le permitieran al Instituto lograr un crecimiento patrimonial sostenible, y los cuales se pretendía que se incorporaran de forma gradual en los instrumentos utilizados para realizar los análisis de los créditos; no obstante, en la política de crédito del 2008 y las posteriores a ésta no se le dio seguimiento a esta iniciativa.
- 2.63.** Con respecto al tema señalado en el párrafo 2.62, referente a la ausencia de estudios de impacto, se observó que si bien en los informes trimestrales que presenta el Infocoop sobre *“Análisis de la cartera de financiamiento, informe de colocaciones e informe de operaciones en cobro judicial”*, se incluyen datos referentes a la cantidad de beneficiarios directos e indirectos y la cobertura de los financiamientos, dicha información proviene de la que presentan las cooperativas como parte de los requisitos establecidos en el formulario de solicitud de créditos. No obstante, no se evidenció que el Infocoop antes de otorgar los créditos, verifique los métodos usados por las cooperativas para identificar y evaluar los posibles beneficios que se obtendrán con los financiamientos solicitados, así como tampoco la Administración realiza una adecuada supervisión para analizar y comparar la situación anterior y posterior derivada de la aplicación de los financiamientos, para calificar el cumplimiento del propósito que tienen estos.

- 2.64.** Por lo anterior, a pesar de que el Infocoop ha diseñado normativa y herramientas para recabar información que permita la supervisión de los financiamientos; la ausencia de dicha supervisión obedece a la falta de continuidad de esfuerzos de la Administración para atender el cumplimiento de esa normativa de supervisión; pese a la relevancia que esta representa, y sobre todo al tratarse de materia crediticia.
- 2.65.** Cabe resaltar que la supervisión constante sobre el desarrollo de la actividad crediticia del Infocoop, es necesaria para que los tomadores de decisiones cuenten con información oportuna, para emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos, así como para realizar una rendición de cuentas satisfactoria, que garantice que el conglomerado social pueda conocer y evaluar la gestión institucional y el compromiso de quienes las hacen funcionar, lo cual genera un círculo virtuoso de transparencia y exigencias de rectificación, que promueve la adopción de mejoras no solo en la información sino también en el desempeño de la institución.
- 2.66.** Asimismo, la ausencia de supervisión sobre los financiamientos que presenta el Infocoop, dificulta la labor de prevención, detección y corrección que la Administración debe realizar sobre los posibles eventos que afecten los objetivos que tiene el otorgamiento de créditos en las asociaciones cooperativas y la recuperación de éstos; asimismo, debilita el sistema de control interno y la toma de decisiones oportunas sobre la administración de la cartera crediticia.
- 2.67.** Según determinó la Auditoría Interna del Infocoop en el informe AI 220-2016 denominado *“Evaluación integral de los proyectos cooperativos financiados por el INFOCOOP y por el Fondo Nacional de Autogestión en el 2013, 2014 y 2015”*, de la muestra analizada de 40 operaciones de crédito concentradas en 20 cooperativas, 4 cooperativas presentaron desviación del plan de inversión y para 2 cooperativas la Auditoría Interna no pudo identificar el destino de los recursos.
- 2.68.** Ante esa ausencia de supervisión periódica sobre los financiamientos, el Instituto no cuenta con los insumos requeridos para ejecutar los demás procesos relacionados con la materia crediticia, tales como la gestión del riesgo para la recuperación de los créditos, el mejoramiento continuo de las políticas de crédito que promuevan el desarrollo cooperativo, el fortalecimiento del proceso de otorgamiento de los créditos, así como la rendición de cuentas respecto del cumplimiento de la misión encomendada por ley al Instituto, y la toma de decisiones oportuna sobre las acciones necesarias para atender los créditos con las cooperativas que presentan problemas.
- 2.69.** También, incide en el control que se debe tener sobre la morosidad de los créditos, lo cual se ve reflejado en el incremento del indicador de morosidad legal, el cual según los informes trimestrales de *“Análisis de la cartera de financiamiento, informe de colocaciones e informe de operaciones en cobro judicial”*, pasó de 7.7% en el 2012 a 12,5% a marzo del 2016; situación que puede estarse presentando por la ausencia de seguimiento a los proyectos financiados por el Infocoop, en cuanto a la situación financiera y operativa de sus acreedores, así como de la situación de los sectores a los cuales pertenecen las cooperativas.

DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO

Deficiencias en el control de las solicitudes de créditos

2.70. La Junta Directiva del Infocoop mediante el acuerdo N°. JD 341-2014, solicitó a la Administración lo siguiente:

Instruir a la Dirección Ejecutiva para que de manera permanente a través del Área de Financiamiento se presente informe mensual ante la Junta Directiva, sobre el estado de las solicitudes de crédito que han ingresado al Instituto, las que se encuentran en trámite, las que se dictaminan en Comisión de Crédito y los créditos aprobados por el Órgano Colegiado y formalizados por Área de Financiamiento.

2.71. Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)²⁰ establecen en el acápite 5.6 relativo a la calidad de la información, que el jerarca y los titulares subordinados según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios.

2.72. No obstante, se determinó que las solicitudes de crédito que son tramitadas en el Infocoop no cuentan con un número de consecutivo que las identifique durante todo el proceso de otorgamiento de los créditos, que permita determinar la trazabilidad de dichas solicitudes desde que ingresan hasta que se formalizan en operaciones de crédito, o se rechazan por no cumplir con los requisitos establecidos en la normativa de crédito. Dicha situación dificulta la disponibilidad de información oportuna para la toma de decisiones y aplicación de medidas correctivas.

2.73. Se observó que el Infocoop cuenta con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para la tramitación de créditos, donde se formalizan las operaciones de crédito, el cual no considera las etapas de ingreso de la solicitud de crédito, análisis, aprobación y autorización del crédito; así como tampoco queda el registro si la solicitud de crédito es rechazada.

2.74. Para llevar un control de las solicitudes de crédito, el Área de Financiamiento utiliza la herramienta Excel donde registra el ingreso de las solicitudes de crédito, con el propósito de presentar a la Junta Directiva informes mensuales sobre el estado de las solicitudes; no obstante, dichos informes no satisfacen lo solicitado por la Junta Directiva en el acuerdo N°. JD 341-2014, referente a la solicitud de información sobre la trazabilidad desde que las solicitudes de crédito ingresan al Instituto, las que se encuentran en trámite, las que se dictaminan en Comisión de Crédito y los créditos aprobados por el Órgano Colegiado y formalizados por el Área de Financiamiento. Asimismo, dicho archivo no cumple los criterios de seguridad, transparencia y confiabilidad en la información.

²⁰ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

- 2.75.** La Administración no ha establecido mecanismos de control que aseguren contar con la información sobre la trazabilidad de los créditos desde que se presenta la solicitud hasta el otorgamiento de los financiamientos, o rechazo de éstos; sino que se ha apoyado en sistemas que comprenden algunas fases de ese proceso de manera aislada.
- 2.76.** Lo señalado dificulta la generación de estadísticas de manera ágil y oportuna sobre las solicitudes que se encuentran en análisis, las que dictaminó la Comisión de Crédito, los créditos aprobados por la Junta Directiva, los créditos formalizados, o los créditos rechazados; lo cual afecta la comunicación a la Junta Directiva de información confiable y transparente para la toma de decisiones y para la aplicación de medidas correctivas.

Falta de un manual de procedimientos de crédito

- 2.77.** La Ley General de Control Interno en el artículo 15 establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, 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.
- 2.78.** Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el acápite 4.2, inciso e), que es un requisito documentar las actividades de control, mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de procesos, o en documentos de naturaleza similar.
- 2.79.** El artículo 162 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Infocoop, señala que compete a la Junta Directiva del Infocoop trazar la política del Instituto, velar por la realización de sus fines y de un modo específico, dictar los reglamentos de organización y funcionamiento del Instituto.
- 2.80.** Al respecto, se comprobó que el Infocoop no tiene un manual de procedimientos de crédito que integre las políticas, los reglamentos, los procedimientos y las plantillas utilizadas para la actividad de crédito. Si bien cuenta con acuerdos tomados por la Junta Directiva referente a políticas de crédito, así como con un reglamento de crédito, y otros reglamentos relacionados con la materia, también utiliza algunos instrumentos y plantillas; los mismos no se encuentran vinculados en un manual de procedimientos.
- 2.81.** Asimismo, se determinó que algunos de los procedimientos utilizados por el Departamento de Financiamiento no describen de manera precisa cómo se deben realizar las actividades del proceso de otorgamiento de créditos en sus diferentes etapas; además, no se encuentran aprobados por la Junta Directiva del Infocoop, ni por la Dirección Ejecutiva, sino que únicamente fueron aprobados por el Gerente de Financiamiento, por lo que dichos procedimientos no han sido oficializados ni divulgados a nivel institucional, y además algunos se encuentran desactualizados porque conservan nombres de Departamentos que existían antes de la

reorganización administrativa del Instituto, aprobada por las autoridades correspondientes al finalizar el año 2010.

- 2.82.** Aunado a lo anterior, el Infocoop no cuenta con procedimientos que describan las actividades que conlleva el proceso de otorgamiento de refinanciamientos, los cuales han sido recurrentes en el Infocoop, razón por la cual los ejecutivos de financiamientos no disponen de herramientas que les permitan realizar un adecuado análisis de las solicitudes de créditos de refinanciamientos presentadas por las cooperativas.
- 2.83.** La ausencia de manuales de procedimientos de crédito obedece a la falta de acciones por parte de la Administración para establecer un manual que vincule las políticas, los reglamentos, los procedimientos y las plantillas utilizadas para la gestión de créditos del Infocoop, y que estén debidamente aprobados por la Junta Directiva.
- 2.84.** La falta de un manual de procedimientos de crédito debidamente oficializado y actualizado, que relacione las políticas, los reglamentos, las plantillas, y los procedimientos, y que describa de manera precisa el desarrollo de la actividad crediticia del Infocoop; incide en la generación de información confiable y transparente para la toma de decisiones y para la aplicación de medidas correctivas.
- 2.85.** Además, el personal de las unidades involucradas, no cuenta con una guía para realizar sus funciones, que prevenga la materialización de los riesgos inherentes a la actividad crediticia.

Deficiencias en la organización de los expedientes de créditos

- 2.86.** El artículo 24 del “*REGLAMENTO GENERAL DE CRÉDITO DEL INFOCOOP PARA LOS RECURSOS PROPIOS, JUVENILES Y PL-480*”, indica que cada operación de crédito contará con un expediente particular en el cual se archivarán todos los documentos que tengan relación con el financiamiento concedido; el mismo deberá ser debidamente foliado, conforme se vayan adicionando nuevos documentos al expediente.
- 2.87.** La Ley General de Control Interno en su artículo 15 establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, 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, la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.
- 2.88.** Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), citan en el acápite 4.4.1, que el jerarca y los titulares subordinados según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

- 2.89.** Al respecto, mediante la revisión efectuada a una muestra de 32 expedientes de financiamientos, que representan aproximadamente el 57% de las operaciones de crédito contabilizadas del 2015 al 31 de marzo del 2016 y algunos casos del 2014, se comprobó la existencia de deficiencias de control interno relacionadas con: ausencia e inconsistencias en el foliado de los documentos, los expedientes no poseen una carátula que indique la totalidad de legajos que conforman el expediente, algunos documentos que conforman los expedientes no guardan la cronología correspondiente, índices incompletos y que no presentan la descripción de los documentos, el tamaño de los legajos causa que se desprendan los documentos, expedientes incompletos por ausencia de documentos relacionados con el cumplimiento de condiciones posteriores a la formalización del crédito.
- 2.90.** Las deficiencias señaladas demuestran que la Administración no ha dictado procedimientos formales y oficiales para la organización, integración y mantenimiento de los expedientes, que estandarice y oriente las acciones efectuadas por el personal del Área de Financiamiento con respecto al registro y al archivo de los documentos generados en la tramitación de créditos.
- 2.91.** Dichas deficiencias relacionadas con los expedientes de crédito, debilitan el sistema de control interno de la Administración, necesario para una gestión transparente. Además, al tratarse de expedientes que deben detallar el historial de cada operación de crédito, y que deben de servir de sustento para realizar procesos como evaluaciones del riesgo crediticio, supervisión y seguimiento del crédito, emprender acciones de cobranza y recuperación, entre otras, la Administración debe asegurar la organización, integración y mantenimiento adecuados.
- 2.92.** Asimismo, las deficiencias señaladas dificultan la labor de revisión de estos, tanto para la Administración como para las auditorías o fiscalizaciones que se realicen.

3. CONCLUSIONES

- 3.1.** Una de las propuestas del Estado para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, es la constitución y funcionamiento de las cooperativas, declaradas de conveniencia, utilidad pública y de interés social, por ser considerado uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país. En ese contexto, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tiene un papel protagónico como institución de desarrollo cooperativo, ya que mediante la ejecución de las diferentes funciones asignadas por Ley, debe lograr una mayor y efectiva participación de la población en el desenvolvimiento de la actividad económico-social, de manera que genere impacto en la creación de mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, en la verdadera promoción del hombre costarricense y en el fortalecimiento de la cultura democrática nacional.

- 3.2.** Según lo establecido por ley y normativa interna, al Infocoop le corresponde la función de conceder créditos a las cooperativas en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de las actividades que realizan las cooperativas y dentro de un marco de recuperabilidad de los recursos y sostenibilidad del proyecto financiado y de la Institución; por tanto, es imprescindible la adecuada gestión y recuperación de los créditos, puesto que deben servir para cumplir sus funciones de la mejor manera e ir alcanzando cada vez más, objetivos institucionales de mayor cobertura.
- 3.3.** No obstante lo anterior, la ausencia de supervisión y de valoración de riesgos de los créditos durante la vigencia de éstos, así como la inexactitud en el cálculo de la tasa de equilibrio, aunado a las deficiencias de control interno desarrolladas en este informe; impide que los tomadores de decisiones del Infocoop cuenten con información confiable y oportuna que les permita emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos institucionales, para el mejoramiento continuo de las políticas de crédito y de la gestión institucional que promuevan el desarrollo cooperativo, así como para realizar una rendición de cuentas satisfactoria, que garantice que el conglomerado social pueda conocer y evaluar la gestión institucional y el compromiso de quienes las hacen funcionar.

4. DISPOSICIONES

- 4.1.** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2.** Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, establecidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3.** El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

- 4.4.** Revisar, actualizar, divulgar e implementar, la normativa de crédito de manera que incluya al menos las políticas, procedimientos y metodologías para la valoración del riesgo de crédito por deudor, individual o colectivo; que establezca, entre otros, los responsables de la aplicación de las diferentes actividades, la periodicidad de estas, las fuentes de información utilizadas para obtener los datos y los mecanismos de control para su validación. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de marzo del 2017, una certificación donde se acredite la revisión, actualización y divulgación de la normativa citada. Asimismo, al 28 de julio de 2017 una certificación que acredite la implementación de la normativa referida. (Ver párrafos del 2.1 al 2.18 de este informe).
- 4.5.** Establecer, aprobar, comunicar e implementar los límites operativos de exposición al riesgo de crédito, que le permitan a la Administración evaluar y controlar la cartera crediticia, conforme lo establece la Directriz R-CO-64-2005 del SEVRI y las mejores prácticas en materia crediticia. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de marzo del 2017, una certificación donde se acredite el establecimiento, aprobación y comunicación de los límites operativos. Asimismo, al 28 de julio de 2017 una certificación que acredite la implementación de dichos límites operativos. (Ver párrafos del 2.19 al 2.24 de este informe).
- 4.6.** Revisar la metodología vigente para el cálculo de la tasa de equilibrio institucional, aprobada por la Junta Directiva, para que se subsanen los errores señalados en este informe. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de marzo del 2017, una certificación que acredite la revisión y los ajustes realizados a la referida metodología. (Ver párrafos del 2.25 al 2.44 de este informe).
- 4.7.** Girar instrucciones al Director Ejecutivo para que establezca e implemente mecanismos de control a efecto de que se cumpla la normativa interna de supervisión de financiamientos, con el propósito de identificar y gestionar los ámbitos que exigen seguimiento posterior, para asegurar el buen uso y aplicación de los recursos concedidos en préstamo a las cooperativas, la recuperación de los créditos y la medición del impacto generado con la aplicación de los financiamientos en las cooperativas, los asociados y en el entorno. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de enero del 2017, una certificación que acredite las instrucciones giradas al Director Ejecutivo para establecer los mecanismos de control indicados. Asimismo, al 28 de julio de 2017 remitir la certificación que acredite el establecimiento e implementación por parte del Director Ejecutivo de los mecanismos de control. (Ver párrafos del 2.45 al 2.69 de este informe).

A RONALD FONSECA VARGAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8.** Definir e implementar mecanismos de control específicos que permitan documentar la trazabilidad de los créditos desde que ingresan las solicitudes hasta que se formalizan los financiamientos, o se rechazan. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo del 2017, una certificación que haga constar que dichos mecanismos de control fueron debidamente definidos. Además, al 28 de julio de 2017 remitir una certificación que acredite la implementación de los mecanismos de control. (Ver párrafos del 2.70 al 2.76 de este informe).
- 4.9.** Elaborar e implementar un manual de procedimientos de crédito, mediante el cual se vinculen las políticas, los reglamentos, los procedimientos y las plantillas utilizadas para la gestión de créditos del Infocoop, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley General de Control Interno y el acápite 4.2, inciso e) de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de marzo del 2017, una certificación donde se acredite la elaboración del manual de procedimientos de crédito. Además, al 28 de julio de 2017 remitir una certificación que acredite la implementación del manual citado. (Ver párrafos del 2.77 al 2.85 de este informe).
- 4.10.** Elaborar, oficializar e implementar un procedimiento que contenga los requisitos para la organización, integración y mantenimiento de los expedientes relativos a la actividad crediticia, en función de la etapa del proceso crediticio que corresponda; conforme lo establece el artículo 15 de la Ley General de Control Interno y la normativa conexas. Remitir al Órgano Contralor a más tardar al 31 de marzo de 2017, una certificación que haga constar la elaboración y oficialización del referido procedimiento. Además, al 28 de julio de 2017 remitir la certificación que acredite la implementación del procedimiento indicado. (Ver párrafos del 2.86 al 2.92 de este informe).

Lic. José Luis Alvarado Vargas
GERENTE DE ÁREA



Licda. Marjorie Gómez Chaves, CPA
ASISTENTE TÉCNICO

Licda. Mari Trinidad Vargas Álvarez
FISCALIZADORA