



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y
ECONOMIA SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

INFORME N° 11/2018

Secretaría de Contralor
Gerencia de Intervenciones e Infracciones

**ESTADO DE SITUACION
DE LAS ENTIDADES
INTERVENIDAS**

Mayo 2018

ABDALA
Carlos David

Firmado digitalmente por
ABDALA Carlos David
Fecha: 2018.05.31
18:14:22 -0300'

N° 11



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Informe de Auditoría N° 11/18

INDICE

	Página
Informe Ejecutivo	2
Informe Analítico	3
Objeto	3
Alcance de la tarea	3
Marco Normativo	4
Marco de Referencia	4
Procedimientos para la Intervención de las Entidades Cooperativas y Mutuales	7
Universo de las Entidades Cooperativas y Mutuales en Estado de Intervención al 31-12-2017	10
Etapas y Causas que dieron origen a la Intervención de las entidades	11
Observaciones y Recomendaciones	13
Opinión del Auditado	13
Comentario sobre la Opinión del Auditado	13
Conclusión	14



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

INFORME EJECUTIVO

Objeto. Relevar el estado de situación de las entidades intervenidas.

Alcance. El proceso de revisión comprendió el análisis específico, mediante pruebas de cumplimiento, de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

Las tareas de relevamiento y planificación se desarrollaron durante el período comprendido entre el 07 y el 31 de Mayo de 2018, consistiendo principalmente en las siguientes:

1. La verificación del cumplimiento de la normativa vigente, mediante el análisis de una muestra aleatoria de expedientes.
2. Entrevistas con los responsables del área.
3. Se relevaron los procedimientos que se aplican para la intervención de las entidades cooperativas y mutuales, verificándose las actuaciones administrativas producidas para dicho trámite, y las acciones de control que realiza el Instituto durante el período de intervención.
4. Se solicitó y determinó el universo de las entidades cooperativas y mutuales intervenidas con fecha de corte 31 de Diciembre de 2017, de la muestra se analizó y evaluó el estado de situación de las intervenciones.
5. Se clasificaron el estado de las causas que originan la intervención de las entidades cooperativas y mutuales.
6. Nivel de satisfacción del personal respecto de su entorno laboral, los costos de la no calidad y los indicadores de gestión que permitan la medición objetiva de la productividad.

Universo de Análisis y Determinación de la Muestra.

El universo de las entidades con intervención en trámite al 31 de Diciembre de 2017, alcanza a veintisiete (27) entre cooperativas y mutuales. Seleccionándose una muestra de diez (10) expedientes, lo cual representa el 37 % del universo bajo análisis, siendo el criterio utilizado el de la aleatoriedad.

El examen se desarrolló en el marco de las Normas de Auditoría Interna y el Manual de Control Interno Gubernamental, aprobadas por las Resoluciones N° 152/02, 3/2011 y 172/14 de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Observación: Se verificaron dilaciones en el expediente administrativo, que conllevan una prolongación del tiempo razonable del mecanismo precautorio adoptado, y demoran la consecución de las acciones inherentes al logro de los objetivos de la intervención, tendientes a la normalización de las entidades intervenidas. **Observación:** Se verificó que la Gerencia de Intervenciones e Infracciones carece de un sistema de seguimiento de la intervención, que brinde información eficiente y oportuna y vincule el estado actualizado de los trámites administrativo y judicial, lo cual repercute en el oportuno seguimiento y supervisión del estado del trámite y dificulta el control de las acciones cumplidas por el Interventor.

Opinión del Auditado: El presente informe fue puesto a consideración del auditado, cuya opinión se recibió mediante Memorando N° ME-2018-26025267-APN-GIEI#INAES de la Secretaría de Contralor, el cual se transcribe: "...se toman en consideración las observaciones realizadas, solicitándole se sirva conceder un plazo de 48 hs. a fin de brindar las aclaraciones y ampliaciones que el caso merece".

Conclusión: De la labor de auditoría efectuada, respecto al estado de situación de las entidades intervenidas, se concluye que la Gerencia de Intervenciones e Infracciones, dependiente de la Secretaría de Contralor, cumple razonablemente con la función primordial de controlar los procesos de intervenciones a cooperativas y mutuales, conforme a los lineamientos generales emitidos por la autoridad de aplicación y los procedimientos vigentes en el Organismo. Finalmente de implementarse las recomendaciones vertidas, la gestión incrementará sensiblemente sus niveles de eficiencia y eficacia.

Comentario sobre la Opinión Auditado: Se tiene presente la respuesta brindada por el auditado. Es dable destacar que las aclaraciones y ampliaciones que se formulen se tendrán presentes en oportunidad de efectuarse el seguimiento de las observaciones.



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

1. OBJETO

Relevar el estado de situación de las entidades intervenidas.

2. ALCANCE DE LA TAREA

El proceso de revisión comprendió el análisis específico, mediante pruebas de cumplimiento, de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

Las tareas de relevamiento y planificación se desarrollaron durante el periodo comprendido entre el 07 y el 31 de Mayo de 2018, consistiendo principalmente en las siguientes:

1. La verificación del cumplimiento de la normativa vigente, mediante el análisis de una muestra aleatoria de expedientes.
2. Entrevistas con los responsables del área.
3. Se relevaron los procedimientos que se aplican para la intervención de las entidades cooperativas y mutuales, verificándose las actuaciones administrativas producidas para dicho trámite, y las acciones de control que realiza el Instituto durante el periodo de intervención.
4. Se solicitó y determinó el universo de las entidades cooperativas y mutuales intervenidas con fecha de corte 31 de Diciembre de 2017, de la muestra se analizó y evaluó el estado de situación de las intervenciones.
5. Se clasificaron el estado de las causas que originan la intervención de las entidades cooperativas y mutuales.
6. Nivel de satisfacción del personal respecto de su entorno laboral, los costos de la no calidad y los indicadores de gestión que permitan la medición objetiva de la productividad.

Universo de Análisis y Determinación de la Muestra.

[Firma]
[Firma]



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

El universo de las entidades con intervención en trámite al 31 de Diciembre de 2017, alcanza a veintisiete (27) entre cooperativas y mutuales. Seleccionándose una muestra de diez (10) expedientes, lo cual representa el 37 % del universo bajo análisis, siendo el criterio utilizado el de la aleatoriedad.

El examen se desarrolló en el marco de las Normas de Auditoría Interna y el Manual de Control Interno Gubernamental, aprobadas por las Resoluciones N° 152/02, 3/2011 y 172/14 de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

3. MARCO NORMATIVO

Entre las normas legales aplicables para la aplicación de sanciones a las Entidades Cooperativas y Mutuales se destacan las siguientes:

- **LEY 20.337 (Modificada por Ley 22.816)** : Ley de Cooperativas
- **LEY 20.321 (Modificada por Ley 25.374)**: Ley Orgánica de Mutuales.
- **DECRETO N° 721/00**: El Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual es creado por el Decreto N° 420/96, por Decreto N° 721/00 del 25 de Agosto de 2000 se reformuló la conformación y estructura de dicho Instituto, el que pasó a denominarse Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).
- **DECRETO N° 2204/15**: Modifica la estructura organizativa del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (I.N.A.E.S.) aprobada por Decreto N° 721 del 25 de agosto de 2000.

4. MARCO DE REFERENCIA

El Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual es creado por el Decreto N° 420/96. Mediante el Decreto N° 721/00 del 25 de Agosto de 2000 se reformuló la conformación y estructura de dicho Instituto, el que pasó a denominarse Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), cuyos objetivos son:

- 1) Ejercer en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Cooperativas establecido por las Leyes Nros. 20.321 y 20.337, sus modificatorias y complementarias y por las normas que en el futuro se dicten al respecto.

2) Fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual en todo el territorio nacional.

3) Reconocer a las Asociaciones Mutuales y Cooperativas efectuando el otorgamiento, denegatoria retiro de la personería jurídica para su funcionamiento, como así también su superintendencia y control público.

4) Ejercer, con el mismo alcance, el control público y la superintendencia de Asociaciones Mutuales y Cooperativas, fiscalizando su organización, funcionamiento, solvencia, calidad y naturaleza de las prestaciones y servicios y su disolución y/o liquidación.

5) Apoyar, a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales para el mejoramiento de la eficiencia en la administración y prestación de servicios considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos.

6) Gestionar ante los organismos públicos de cualquier jurisdicción y ante las entidades representativas del mutualismo y del cooperativismo, la adopción de medidas y la formulación de programas que sirvan a los objetivos del Instituto.

7) Elaborar políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las Cooperativas y Mutuales, como así también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados.

La Secretaría de Contralor tiene a su cargo la dirección y supervisión de la actividad de los órganos operativos del INAES en materia de fiscalización y control de las entidades cooperativas y mutuales.

Asimismo, coordina la fiscalización pública con los organismos provinciales; sin perjuicio de las acciones prescriptas en el anexo II del Decreto 721/00 por el cual se aprueba la estructura organizativa del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, relativas a:

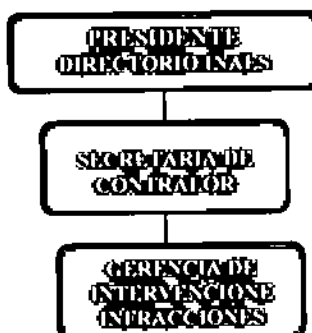


Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

- Proponer proyectos de políticas, planes y programas operativos del área de su competencia, evaluar y compatibilizar sus resultados.
- Dirigir las acciones de su competencia, supervisando el correcto y ágil cumplimiento.
- Asistir al Directorio en la recopilación de información, investigaciones y estudios necesarios para la formulación de los planes del Instituto en el área de su competencia.

Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría de Contralor cuenta en su estructura con la Gerencia de Intervenciones e Infracciones, la cual se ocupa de la dirección de los programas y planes de control de los procesos de intervenciones y liquidaciones, y de instrucción de sumarios. Entre sus acciones tiene las de:

1. Supervisar la gestión de las intervenciones a mutuales.
2. Supervisar los procesos de liquidación de cooperativas y mutuales, asegurando el cumplimiento de las normas vigentes en la materia.
3. Instruir sumarios a las cooperativas y mutuales que hubieren infringido la normativa vigente.
4. Ejecutar veedurías a cooperativas y mutuales.
5. Controlar las comisiones normalizadoras que se designen en las mutuales.



P
2018



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

5. PROCEDIMIENTOS PARA LA INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES COOPERATIVAS Y MUTUALES.

La intervención es un mecanismo protectorio que se aplica a las mutuales y cooperativas cuyas autoridades realicen actos u omisiones que pongan en riesgo la existencia de dichas entidades. Se trata de una medida autosatisfactiva, que brinda una solución urgente no cautelara que procura aportar una respuesta jurisdiccional adecuada a una situación que reclama una pronta y expedita intervención del órgano judicial. La misma puede llevarse a cabo con o sin desplazamiento de los órganos de administración y de fiscalización, según lo disponga el acto administrativo que ordena la medida.

Cooperativas:

Respecto a la Fiscalización Pública que se encuentra a cargo del INAES –autoridad de aplicación– el artículo 100 Inc. b) de la Ley de Cooperativas establece que se podrá solicitar al juez competente "la intervención de la cooperativa cuando sus órganos realicen actos o incurran en omisiones que importen un riesgo grave para su existencia"

Mutuales:

En el caso de entidades mutuales, el artículo 35 bis apartado 2 de la Ley 20.321 determina que la autoridad de aplicación podrá solicitar al juez competente: "La intervención de los órganos de administración y fiscalización de la mutual cuando realicen actos o incurran en omisiones que importen grave riesgo para su existencia".

A los fines de relevar los procedimientos cumplidos por la Gerencia de Intervenciones e Infracciones para alcanzar la fase de "Intervención de las entidades Cooperativas y Mutuales", se verifican dos etapas:

1) *procedimiento administrativo*: se origina por la denuncia de un asociado o tercero, o bien, por actuaciones de oficio del propio INAES, en ejercicio del control público que le otorga su carácter de autoridad de aplicación, el cual da lugar a un acto de alcance individual que instruye al Servicio Jurídico Permanente del Organismo a solicitar ante un juez con jurisdicción y competencia la intervención de la cooperativa o mutual con desplazamiento de sus autoridades (cuando ello resulte necesario).



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

2) *intervención judicial*: ésta se desarrolla en sede judicial, y comienza cuando el juez hace lugar al pedido de intervención, y designa a un interventor judicial -auxiliar de la justicia- en la mayoría de los casos propuesto por el INAES, conforme las facultades que le otorga el Decreto 721/00- para que éste cumpla, en caso de haber sido otorgada con desplazamiento de autoridades, las funciones que los estatutos sociales y las normas colocan en cabeza de los órganos de administración y de fiscalización.

ACCIONES DE CONTROL QUE REALIZA EL ORGANISMO DURANTE EL PERIODO DE INTERVENCIÓN.

El control y seguimiento de la medida de intervención corre por dos vías interrelacionadas, una la administrativa a través del expediente administrativo de seguimiento de intervención judicial y otra, el propio expediente judicial de intervención. La competencia sobre cada actuación recae sobre diferentes áreas del Organismo.

Desde la Gerencia de Intervenciones e Infracciones se controla la actuación del interventor a través del expediente administrativo de seguimiento de intervención judicial. En él se le solicita al interventor que acompañe un plan de normalización y que haga saber los avances periódicos que viene desarrollando, y sobre los cuales se suelen efectuar devoluciones para orientar la tarea en pos de la normalización de la entidad.

En cambio, desde la Gerencia de Registro y Legislación se controla la actuación judicial, ya que el Servicio Jurídico Permanente del Organismo es quien detenta la representación y patrocinio jurídico del Organismo, conllevando la carga procesal del impulso de las actuaciones. Ello, sin perjuicio que desde la Gerencia se proponen medidas o se requieren presentaciones en dicho expediente, para la evolución del proceso, la solución de los conflictos que puedan suscitarse, o cuando, al final de la causa, corresponde requerir al magistrado que se de por concluida la misma y se tenga por regularizada la situación de la entidad.

5.1 NIVEL DE SATISFACCIÓN DEL PERSONAL RESPECTO DE SU ENTORNO LABORAL, LOS COSTOS DE LA NO CALIDAD Y LOS INDICADORES DE GESTIÓN PARA LA MEDICIÓN OBJETIVA DE LA PRODUCTIVIDAD.

En relación a la satisfacción del personal respecto a su entorno laboral, se relevaron mediante encuestas las percepciones y opiniones acerca del clima laboral que se percibe así como de su satisfacción por trabajar en la Gerencia de Intervenciones y Liquidaciones.



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

En ese orden, los principales resultados encontrados fueron: que el clima laboral fue calificado en general como positivo, ya que el 100% de las personas manifestaron sentirse conformes de integrar su unidad organizativa, sea por la importancia que le atribuyen, sea por la apreciación del trabajo que realizan o cómo lo realizan, como así también el buen clima laboral, respeto y compañerismo existentes.

Asimismo, entre los factores que inciden negativamente destacan que frecuentemente los esfuerzos del personal, no encuentran debida contrapartida, ni la adecuada motivación por parte de la Administración Pública Nacional, debido a las desigualdades en las categorías de empleados que realizan tareas similares y la falta de estímulos monetarios por productividad.

En otro orden, en relación a los indicadores esenciales de gestión de la Gerencia de Intervenciones e Infracciones para la medición objetiva de la productividad, utiliza a la fecha los indicadores siguientes: el de control a cooperativas y mutuales realizadas, capacitación y ausentismo laboral. Teniendo en cuenta que el indicador de capacitación responde a la adquisición de conocimientos técnicos, teóricos y prácticos para el desarrollo de la actividad profesional, el área realizó capacitaciones transversales a la administración en virtud tanto de la oferta académica ofrecida en el Instituto Nacional de la Administración Pública Nacional como las que surgen del manejo de los nuevos sistemas implementados por el Ministerio de Modernización en relación a la Gerencia de Intervenciones e Infracciones y también los organizados y dictados por este Organismo.(E): Gestión Documental Electrónica, Expediente Electrónico, Comunicaciones Oficiales, Registro Legajos Multipropósito, Prevención Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, etc.)

En lo que respecta a la medición de productividad y costo de calidad, el área utiliza: Sistema de Gestión Documental Electrónica. En el mismo se registran las acciones que realiza cada agente diariamente, lo cual es medido y controlado por el responsable del área.

Complementariamente y a ese fin, se controla el grado de ausentismo laboral, tomando en cuenta el registro realizado en relación al Reglamento General de Control de Asistencia y Presentismo para la Administración Pública Nacional (Resolución 204E/2017 Ministerio de Modernización). Tomada una muestra de Junio a Diciembre de 2017 se verificó que el grado de ausentismo del área fue menor al 1% mensual.

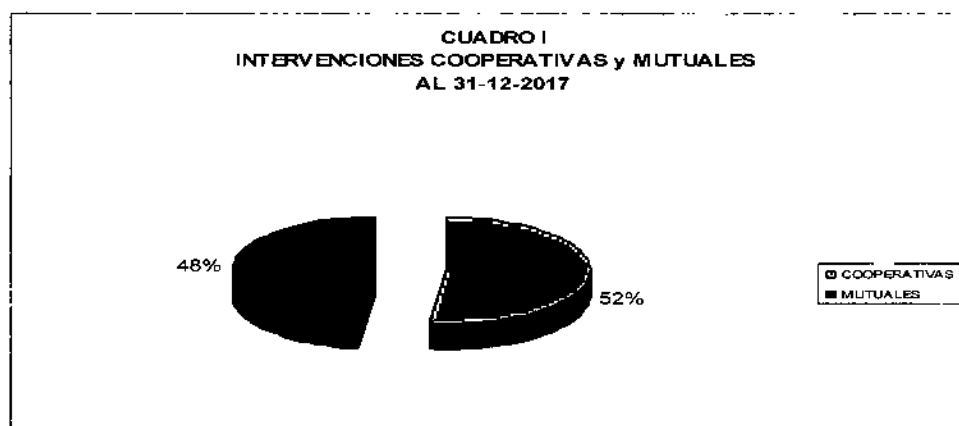


Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

En relación a la rotación del personal, la Gerencia tiene un grado de permanencia estable, a fin de garantizar una efectividad en el desarrollo de sus tareas, ya que las mismas requieren de una experticia específica.

6. UNIVERSO DE LAS ENTIDADES COOPERATIVAS Y MUTUALES, EN ESTADO DE INTERVENCIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017.

En el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, de acuerdo a la información suministrada por la Gerencia de Intervenciones e Infracciones, se encuentran con intervención al 31 de Diciembre de 2017, veintisiete (27) entidades entre cooperativas y mutuales., de acuerdo al gráfico que a continuación se expone:



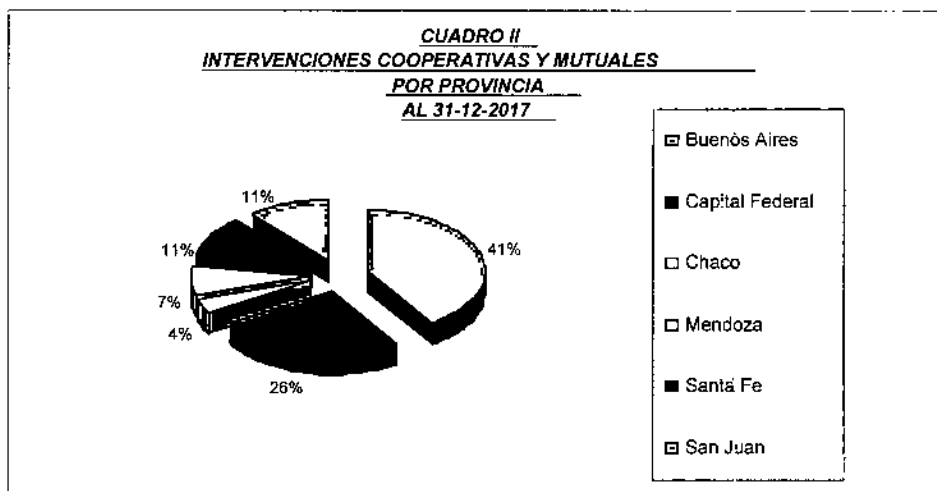
Como podemos ver reflejado en el Cuadro I, se verifica un porcentaje similar de entidades cooperativas (13) y mutuales (14) intervenidas.

Si desagregamos las entidades intervenidas por provincia, surge el cuadro siguiente:

S
JB



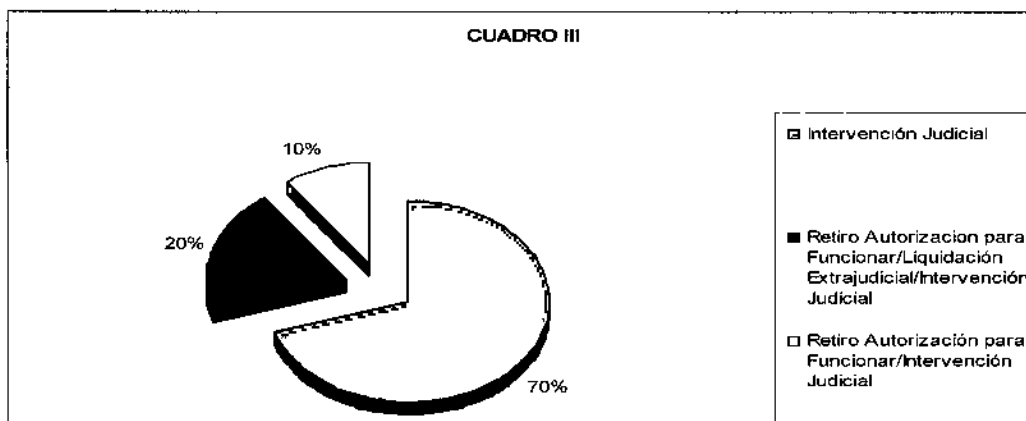
Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social



Conforme la exposición del Cuadro II, la Provincia de Buenos Aires tiene 14 entidades intervenidas (41%), Capital Federal 7 entidades (26%), Santa Fe y San Juan 3 entidades (11% c/u), luego Mendoza cuenta con 2 entidades intervenidas (7%) y por último la Provincia de Chaco registra una (1) sola entidad (4%).

7. ETAPAS Y CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA INTERVENCION DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA MUESTRA SELECCIONADA.

En función de las etapas cumplidas para alcanzar el estado de *intervención* de las entidades analizadas, se puede elaborar el siguiente Cuadro III:



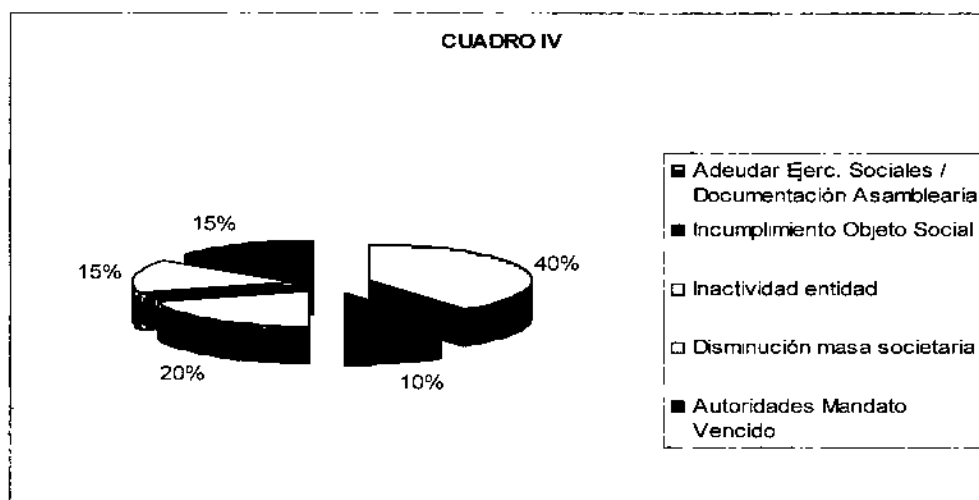


Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Una entidad cooperativa, que representa un 10% de la muestra, se encontraba con un retiro de autorización para funcionar, y a los fines de sanear su situación fue intervenida judicialmente. Dos entidades mutuales, que representan un 20%, con sanción de retiro de autorización, en razón de un manifiesto interés en la recuperación institucional, a fin de evitar la liquidación iniciada y proceder a su normalización, se resolvió su intervención. Finalmente se relevaron siete entidades entre cooperativas y mutuales en las que recayó intervención judicial de modo directo, lo cual representa un 70%.

Teniendo en cuenta que el estado de intervención de una entidad es una medida de excepción para regularizar su operatoria, resulta de utilidad clasificar las diferentes causas que derivaron en intervención de las entidades cooperativas y mutuales que integran la muestra.

Cuadro IV:



Del análisis del cuadro precedente, surge como motivo principal que origina las intervenciones judiciales: adeudar documentación asamblearia y de ejercicios sociales (40%). Un segundo motivo que origina intervenciones es la inactividad (20%). En tercer lugar se ubican con un porcentaje del 15% las que registran disminución de masa societaria y autoridades con mandato vencido. Por último con un 10% se encuentran entidades que incumplen con su objeto social.



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

8. OBSERVACIONES y RECOMENDACIONES.

8.1 Observación: Se verificaron dilaciones en el expediente administrativo, que conllevan una prolongación del tiempo razonable del mecanismo precautorio adoptado, y demoran la consecución de las acciones inherentes al logro de los objetivos de la intervención, tendientes a la normalización de las entidades intervenidas.

Recomendación: Se deberán tomar los recaudos pertinentes a fin de dar mayor impulso a las actuaciones.

8.2 Observación: Se verificó que la Gerencia de Intervenciones e Infracciones carece de un sistema de seguimiento de la intervención, que brinde información eficiente y oportuna y vincule el estado actualizado de los trámites administrativo y judicial, lo cual repercute en el oportuno seguimiento y supervisión del estado del trámite y dificulta el control de las acciones cumplidas por el Interventor.

Recomendación: Se deberá disponer de un sistema de seguimiento de la medida, que junto con la registración de los antecedentes, dé cuenta de presentaciones de carácter judicial, permita controlar el desempeño de los interventores y mantenga informada a la Gerencia sobre los distintos requerimientos que se producen en el Juzgado interviniente.

9. OPINIÓN DEL AUDITADO.

El presente informe fue puesto a consideración del auditado, cuya opinión se recepitó mediante Memorando N° ME-2018-26025267-APN-GIEI#INAES de la Secretaría de Contralor, el cual se transcribe: "...se toman en consideración las observaciones realizadas, solicitándole se sirva conceder un plazo de 48 hs. a fin de brindar las aclaraciones y ampliaciones que el caso merece".

10. COMENTARIO SOBRE LA OPINIÓN DEL AUDITADO.

Se tiene presente la respuesta brindada por el auditado. Es dable destacar que las aclaraciones y ampliaciones que se formulen se tendrán presentes en oportunidad de efectuarse el seguimiento de las observaciones.




Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

10. CONCLUSIÓN

De la labor de auditoría efectuada, respecto al estado de situación de las entidades intervenidas, se concluye que la Gerencia de Intervenciones e Infracciones, dependiente de la Secretaría de Contralor, cumple razonablemente con la función primordial de controlar los procesos de intervenciones a cooperativas y mutuales, conforme a los lineamientos generales emitidos por la autoridad de aplicación y los procedimientos vigentes en el Organismo.

Finalmente de implementarse las recomendaciones vertidas, la gestión incrementará sensiblemente sus niveles de eficiencia y eficacia.

 Buenos Aires, 31 de Mayo de 2018.

ABDALA
Carlos David

Firmado digitalmente
por ABDALA Carlos
David
Fecha: 2018.05.31
18:10:12 -03'00'