



11 de diciembre de 2018
DGAN-AI-026-2018

Señor:

Ramsés Fernández Camacho
Secretario
Junta Administrativa

Asunto: Remisión servicio de asesoría SAS-02-2018 "Revisión estructura de costos"

Estimado señor:

Me permito adjuntar, para consideración del órgano colegiado, el servicio preventivo de asesoría SAS-02-2018 "Revisión estructura de costos".

Cordialmente,

AUDITORIA INTERNA

Gioconda Óviedo Chavarria
Auditora Interna a.i.

c. Archivo



JUNTA ADMINISTRATIVA
ARCHIVO NACIONAL

Recibido por:

Fecha:

Hora:

11/12/2018
11 AM

Una organización transparente tiene archivos organizados

Curridabat, 900 metros sur y 150 metros oeste de Plaza del Sol
Tel: (506) 2283-1400 / Fax: (506) 2234-7312 / Apartado Postal 41-2020, Zapote, Costa Rica
archivonacional@dgan.go.cr / www.archivonacional.go.cr / www.mcg.go.cr



I INTRODUCCIÓN

La Ley General de Control Interno (LGCI), Ley 8292, otorga a la Auditoría Interna, la posibilidad de asesorar al Jarca del cual depende, como una competencia esencial que busca aportar elementos de juicio adicionales, que coadyuven a la adecuada toma de decisiones.

Esta función de asesoramiento y advertencia de la auditoría, haya su sentido en el deber del Jarca y los titulares subordinados en el sistema de control interno, de analizar e implantar, de inmediato, *"las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna (...)".*

De esta forma, el ámbito de aplicación del artículo 22 no debe circunscribirse solamente a la asesoría al Jarca, sino que puede el auditor también asesorar a los titulares subordinados de la administración que conforman el sistema de control interno, de conformidad con el artículo 9 de la LGCI.

Ampliando lo indicado, los servicios que presta la Auditoría Interna, por medio de criterios, observaciones, opiniones, advertencias y recomendaciones, son el resultado de los procesos de control y fiscalización, con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con una orientación al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, teniéndose presente que el apoyo que brinda la Auditoría Interna no debe nunca confundirse con una habilitación para **coadministrar o sustituir la potestad y responsabilidad del Jarca en la toma de decisiones**, por cuanto las manifestaciones de la Auditoría le proporcionan información que éste deberá valorar -por su propia cuenta y bajo su entera responsabilidad- para tomar la decisión que corresponda.

1.1 OBJETIVO

Determinar si el Archivo Nacional cuenta con una metodología, que le permita cobrar los servicios que brinda a los usuarios bajo el principio de servicio al costo y, que ésta es lo suficientemente exacta, confiable y técnica, para establecer los precios de venta, basados en el claro conocimiento de los valores en que se incurre durante el proceso productivo.

1.2 NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El análisis comprendió la determinación de la existencia de una metodología que le permita al Archivo Nacional fijar el costo de los servicios que brinda a los usuarios, para el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2017, ampliándose en los casos que se consideró necesario.



1.3 GENERALIDADES

El Archivo Nacional genera ingresos propios para su financiamiento, mediante la venta del Timbre de Archivo Nacional; Servicio de encuadernación de Protocolos; venta de servicios varios como publicaciones, restauración de documentos, fotografías; digitalización de tomos de Protocolos; servicio de entrega de índices notariales y servicios de formación y capacitación (Cuotas por matrícula Congreso Archivístico y otros cursos).

Los ingresos que se obtienen de estas actividades, tienen como fin el de proyectar su gestión y alcanzar el logro de sus cometidos y, están afectos al origen de los recursos que los generaron, de conformidad con el principio jurídico de accesibilidad, según el cual lo accesorio debe seguir la suerte del principal; razón por la cual se constituyen en fondos públicos.

El artículo 20 y 21, de la Ley de Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202, del 24 de octubre de 1990, establece:

(...)

Artículo 20.-

Se autoriza a la Junta Administrativa del Archivo Nacional para que abra y mantenga en el Sistema Bancario Nacional las cuentas corrientes que considere oportunas. También buscará nuevas fuentes de financiamiento. Asimismo, se le autoriza para que venda, sin fines de lucro, los servicios y las publicaciones de carácter cultural y educativo que patrocina.

Artículo 21.-

La Junta Administrativa del Archivo Nacional se financiará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Creación de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, No. 5574 del 6 de setiembre de 1974, y en otras leyes vigentes sobre la materia.

(...)

2 RESULTADOS

2.1 DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA EL ARCHIVO NACIONAL

La Administración Pública, como parte de su accionar, debe prestar los servicios con base en el principio de servicio al costo (fondos necesarios para el financiamiento de las obras y los servicios destinados a asegurar la continuidad del servicio público, así como su adecuada prestación en el futuro), de manera tal que los usuarios tengan acceso a los servicios que brinda, en este caso el Archivo Nacional, bajo una tarifa que se ajuste al costo.

El Archivo Nacional fija los costos de los servicios que presta a cambio de una remuneración, basado en los resultados obtenidos en el "Estudio de factibilidad legal,

Una organización transparente tiene archivos organizados

Curridabat, 900 metros sur y 150 metros oeste de Plaza del Sol
Tel: (506) 2283-1400 / Fax: (506) 2234-7312 / Apartado Postal 41-2020, Zapote, Costa Rica
archivonacional@dan.go.cr / www.archivonacional.go.cr / www.mrcj.go.cr



Servicio de Asesoría SAS-02-2018
Revisión estructura costos

técnica, financiera y estructura tarifaria para la venta de servicios varios en el Archivo Nacional", elaborado por la Empresa Consultora Comercio y Desarrollo Tinoco y Pacheco S. A. (CYDSA)

Este Informe fue acogido por la Junta Administrativa en la sesión 08-2006, correspondiente a la sesión ordinaria del 15 de marzo de 2006, en lo relativo a mejoras de la estructura tarifaria y sus efectos en los ingresos, resultando el siguiente acuerdo:

ACUERDO 3. *Trasladar al señor Jhonatán Quirós Maroto, Jefe del Departamento Administrativo Financiero copia del oficio AD-09-2006, de fecha 06 de febrero de 2006, para que presente antes del 30 de abril próximo ante esta Junta Administrativa, las nuevas tarifas de los servicios y productos que vende el Archivo Nacional actualizado, haciendo uso del diseño tarifario propuesto y que las revisiones por la inflación se hagan conforme lo establece este documento. Trasladar copia de este acuerdo a la señora Virginia Chacón Arias, Directora Ejecutiva de la Junta Administrativa del Archivo Nacional.* **ACUERDO FIRME".**

Así las cosas, resultado de ese Informe, la institución utiliza la siguiente estructura de costos (CUADRO 1) para determinar los precios de los servicios que vende:

CUADRO 1
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL
Tomos de protocolo a digitalizar
En colones

SERVICIO DE DIGITALIZACION		Tiempo en Minutos	Total	20,204.00 3,344.25
MANO DE OBRA				
<i>Técnico</i>				
Genera del GIN la lista de los tomos diarios entregados		5	264.36	
Alimenta el control de los tomos a enviarse para digitalizar, con la cantidad de imágenes utilizadas y en blanco, así como los tomos con folios por reparar		10	528.72	
Genera la lista de remisión con los tomos que se enviarán a digitalizar diariamente		15	793.08	
Entrega tomos para digitaliza y lista de remisión al oficinista		5	264.36	
<i>Oficinista</i>				
Coteja los tomos contra lista de remisión, completa boleta de trasiego de documentos y solicita visto bueno de Jefatura para el traslado al área de digitalización		10	347.92	
Traslada, compara contra lista de remisión (subsana errores detectados) y entrega tomos a la empresa autorizada (20 tomos aproximadamente en 75 minutos)		3.75	130.47	
<i>Profesional DAN</i>				
El Coordinador realiza el control de calidad de los tomos digitalizados y actualiza en Excel la información de los tomos revisados, indicando si se aprueban o no (120 minutos/20 tomos)		6	609.21	
<i>Profesional Computo</i>				
Revisa la inclusión de los tomos en pag Web, Revisa muestra de 1% (1 hora diaria) se distribuye entre el total de tomos diarios (1 hora prof/15 tomos)		4	406.14	

Una organización transparente tiene archivos organizados

Curridabat, 900 metros sur y 150 metros oeste de Plaza del Sol
Tel: (506) 2283-1400 / Fax: (506) 2234-7312 / Apartado Postal 41-2020, Zapote, Costa Rica
archivonacional@dgan.go.cr / www.archivonacional.go.cr / www.mcj.go.cr



Servicio de Asesoría SAS-02-2018
Revisión estructura costos

SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS	23,548.25
MERMA	3%
TOTAL COSTOS DIRECTOS	706.45
COSTOS INDIRECTOS	24,254.70
TOTAL COSTOS DIRECTOS MÁS INDIRECTOS	24,254.70
IMPREVISTOS	2%
COSTO TOTAL	48,509.40
PORCENTAJE PARA DESARROLLO	970.19
PORCENTAJE PARA DESARROLLO	49,479.59
PORCENTAJE PARA DESARROLLO	12%
PORCENTAJE PARA DESARROLLO	5,937.55
PRECIO DE VENTA DEL SERVICIO (1 tomo de 200 folios)	55,417.14
PRECIO IMAGEN DE TOMO DE PROTOCOLO DIGITALIZADA	€55,417.14/400
	138.54

Fuente: Unidad Financiero-Contable del Archivo Nacional

Según indica la Unidad Financiero-Contable del Archivo Nacional, "la institución realiza la fijación de costos dos veces al año (de oficio), cada vez que se crea un nuevo servicio o cuando un servicio existente varía sustancialmente en alguno de sus elementos del costo.

La primera fijación de costos del año (se realiza entre enero y febrero) se hace con base en el índice de precios al consumidor.

La segunda fijación de costos (se realiza entre julio y agosto), se lleva a cabo actualizando toda la estructura de los elementos de costo (se actualiza el costo de los materiales, mano de obra, etc)".

Adicionalmente, esa Unidad señala que:

"(...) la mano de obra se cubre con los fondos que se reciben por medio de la transferencia del Gobierno Central.

Los porcentajes para merma, imprevistos y porcentaje para desarrollo, no cuentan con una fórmula estadística para su cálculo; estos se establecieron en virtud del Informe de Auditoría N° IA-05/06 (adjunto) realizado por la Auditoría Interna del Archivo Nacional en el mes de agosto de 2006, denominado "Resultados de la evaluación de la metodología utilizada para determinar el precio del servicio de empastado de protocolos en el Archivo Nacional". En el citado informe, la Auditoría Interna recomendó incluir un rubro de otros gastos, dentro de los cuales se incluyera el estimado para merma normal en producción, en el cual se estimó que "el valor de la merma mínima en procesos con altos estándares de calidad no baja de un 3% del costo de producción". En el caso de los imprevistos, se determinó que un 2% sobre los costos totales era adecuado.

En cuanto al porcentaje de desarrollo, en su momento se estimó tomando en cuenta un promedio del porcentaje de inflación anual de años anteriores. El informe de auditoría IA 05/06 consideró el porcentaje adecuado.

Le igualdad en los costos directos e indirectos fue establecida a raíz de un estudio de factibilidad legal, técnica, financiera y estructura tarifaria para la venta de servicios en el Archivo Nacional, que realizó la firma Consultora Comercio y Desarrollo S.A. la cual definió

Una organización transparente tiene archivos organizados



la estructura de costos estableciendo la igualdad citada, misma que fue aprobada por la Junta Administrativa del Archivo Nacional". (...)

Como se observa en el CUADRO 1, en la estructura de costos que se utiliza en el Archivo Nacional, se aplican rubros como "Merma", "Imprevistos", "Costos Directos", "Costos Indirectos" y "Porcentaje para Desarrollo", conceptos que conviene definir por estar estrechamente vinculados con la determinación del precio de los servicios que vende el Archivo Nacional.

Costos directos: son los gastos efectuados exclusivamente para realizar esa unidad o producto, por lo que sólo existen si el mismo se ejecuta. Por ejemplo: materiales y equipos a incorporar en la obra, mano de obra, maquinaria, equipo y herramientas.

Costos indirectos: son los gastos generales en que incurre, no atribuibles a una tarea en particular, pero necesarios para efectuar los trabajos en general. Dentro de éstos se tiene, por ejemplo: depreciación, mantenimiento, alquileres, gastos de oficina; trabajos previos, entre otros.

Imprevistos: es el monto que se considera para cubrir cualquier error en la estimación del presupuesto o, cualquier eventualidad que pueda afectar aspectos del proceso productivo, tales como atrasos en el suministro de materiales, mano de obra y equipos, accidentes, escasez de materiales, para citar algunos.

Porcentaje para desarrollo: Corresponde al porcentaje aplicado al costo efectivo, que se empleará en el servicio mediante la mejora en su prestación. Es importante tener claro que el costo efectivo del servicio debe considerar los costos requeridos para su operación y mantenimiento y, estos últimos, a su vez, incluir los gastos de administración que demande la prestación del servicio público.

Merma: Es aquello que genera costos en el proceso, pero no valor agregado al producto en sí; es decir, algo que le cuesta recursos a la unidad productiva, pero no hace que el producto (o servicio) final sea más valioso.

2.1.1 Aspectos a considerar respecto a los componentes de la estructura tarifaria definida

La adecuada estructura de costos constituye un factor de suma importancia en la concepción de los proyectos o programas a desarrollar, pues contribuye al control de las operaciones, a la fijación de los precios de venta de los bienes y servicios que ofrece la institución por medio del vínculo remunerado y, principalmente, a la toma de decisiones por parte de las autoridades superiores para la continuidad de los servicios institucionales; razón por la cual los registros contables deben permitir la valoración monetaria de los gastos incurridos e incluir el costo de los materiales, mano de obra, costos de equipos y los gastos indirectos de fabricación cargados a los trabajos en su proceso.

Una organización transparente tiene archivos organizados



Lo anterior se logra, definiendo el valor de los insumos que requieren los procesos para realizar la producción de bienes o servicios, así como la consideración de los costos directos e indirectos, como son la maquinaria, materias primas directas (papel, tintas, solventes, combustibles, energía eléctrica, agua, materiales de mantenimiento y limpieza), contratos de mantenimiento y servicios, entre otros.

En la estructura de costos que se utiliza en el Archivo Nacional, se presenta la característica de que la mano de obra se financia con recursos del Presupuesto Nacional, no obstante, al estar contenido el costo de la mano de obra en la base tarifaria, se podría estar representando un doble ingreso para el Archivo Nacional.

Aunado a lo anterior, el Archivo Nacional contempla un "Porcentaje de desarrollo" en su "ecuación tarifaria", manteniendo así una sana situación financiera; que podría deberse, principalmente, a que se incluye la mano de obra como un costo de producción, siendo que la misma, como se indicó en el párrafo anterior, es cubierta con fondos de transferencia.

Este "Porcentaje de desarrollo", se aplica indistintamente para los bienes y servicios que ofrece el Archivo Nacional, no obstante, podría ser contraproducente para los fines de la institución, el aplicar la misma fórmula para financiar actividades que en su desarrollo son completamente diferentes y, que requieren de cambios o actualizaciones tecnológicas distintas.

Vale mencionar que en el *Estudio de factibilidad* no se observa fórmula ni mención de los rubros "Merma", "Imprevistos" y "Porcentaje para desarrollo", por lo que se desconoce documentación de soporte con el criterio que justifique la existencia de dichos rubros, la definición de parámetros para la estimación de los porcentajes aplicados y, si su determinación está vinculada o derivada de un plan de inversiones, que haya definido formalmente el Archivo Nacional.

De lo anterior se concluye que, la carencia de parámetros técnicos claramente definidos, podría incidir de manera negativa en la aprobación de los porcentajes anuales del "Porcentaje de desarrollo", con implicaciones directas en la fijación de las tarifas, así como la certeza de que los servicios brindados cumplen con el principio de servicio al costo.

Asimismo, vale resaltar en este punto la importancia de efectuar un presupuesto detallado, que permita conocer con referencia y precisión, la cantidad y características de los materiales, mano de obra, maquinaria y herramientas por utilizar, así como su precio de mercado, de manera que, en forma bastante aproximada a la realidad, se puedan establecer las tarifas y precios por los bienes y servicios que se ofrecen para la venta.

En razón de lo anterior, considera esta Auditoría que lo procedente, en cumplimiento con los principios de servicio al costo, protección al consumidor, razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia, eficacia, calidad, (que se deben garantizar razonablemente en

Una organización transparente tiene archivos organizados



COSTA RICA
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



Servicio de Asesoría SAS-02-2018 *Revisión estructura costos*

la prestación de un servicio público), es que cada unidad involucrada en la venta de un bien o servicio, elabore su propio centro de costos y, a partir del establecimiento de una metodología para la fijación de tasas, determine la estructura de costos¹ de cada servicio, para que se puedan identificar, clasificar y definir los costos en que se incurre en los diferentes procesos productivos, así como la contribución que deba realizar el servicio a la atención de los gastos administrativos generales.

Lo anterior, por cuanto no todos los departamentos o unidades involucradas, que venden bienes o servicios, demandan el mismo consumo de recursos materiales, humanos o tecnológicos.

Por ende, se debe tener en consideración que el cálculo de las tasas debe actualizarse periódicamente, de conformidad con el análisis de costos que se practique a esos efectos y, de esa forma, evitar eventuales problemas de desfinanciamiento o cobros en exceso por la prestación de un servicio público.

3 CONCLUSIONES

La Junta Administrativa del Archivo Nacional es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Archivos. Es un órgano colegiado creado mediante la Ley N° 5574, del 6 de setiembre de 1974 y la Ley N° 7202, del Sistema Nacional de Archivos.

Dentro de sus fines, la Junta Administrativa "(...) buscará nuevas fuentes de financiamiento. Asimismo, se le autoriza para que venda, sin fines de lucro, los servicios y las publicaciones de carácter cultural y educativo que patrocina", acción que refleja que la institución está sujeta a brindar un servicio al costo, sin obtener utilidades producto de las actividades que realiza.

El Archivo Nacional utiliza la práctica de determinar la tarifa de los bienes y servicios que ofrece a cambio de una remuneración económica, con base en el Índice de Precios al consumidor, práctica que podría no ser suficiente, para asegurar que las tarifas están acorde, con una adecuada valoración del costo de los materiales que se utilizan para la encuadernación y digitalización de Protocolos; edición de publicaciones; restauración de documentos; fotografías; servicio de entrega de índices notariales y servicios de formación y capacitación.

La "Estructura de costos" contempla un "Porcentaje para desarrollo" que no aporta seguridad de que los recursos que se obtienen, sean suficientes y oportunos para realizar las inversiones que en un futuro se requieran y, así garantizar su operación, por lo que, para cumplir sus fines y ofrecer servicios públicos con calidad, oportunidad, sostenibilidad, continuidad y confiabilidad, la institución requiere de políticas tarifarias claras, que le

¹ "Expresión numérica que expresa, por tubros, la cantidad de dinero que se eroga para obtener un determinado producto por unidad..." (Mendoza Cano, Artonio. Estructura de Costos y Estructura del Hato. Bases para la toma de decisiones.



permitan desempeñar óptimamente sus actividades operativas, atendiendo la premisa de que tales servicios deben prestarse bajo el principio rector de "servicio al costo".

El rubro de "Porcentaje para desarrollo" pretende, según se infiere de lo analizado, que la institución pueda garantizar un posible financiamiento para la continuidad del servicio; no obstante, la ausencia de soporte para su determinación, en que se justifique la existencia del porcentaje establecido para el citado componente; no garantiza el cumplimiento de la inversión planeada, el equilibrio financiero, la retribución competitiva y el adecuado desarrollo de la actividad y continuidad del servicio.

Concluye esta Unidad que, en apariencia, el Archivo Nacional cuenta con un marco regulador que requiere ser fortalecido, con mecanismos de control y seguimiento, que garanticen la recuperación de los costos indirectos en que se incurre; la adecuada valuación de los elementos del costo y, el establecimiento de los presupuestos por cada uno de los bienes y servicios que se ofrecen para la venta.

4 RECOMENDACIONES

A la Jefatura del Departamento Administrativo Financiero:

4.1 Garantizar a la Junta Administrativa que la fórmula utilizada para la fijación de tarifas por los bienes y servicios que se ofrecen para la venta, considere el equilibrio financiero, la retribución competitiva y el adecuado desarrollo de la actividad y continuidad del servicio que presta la institución, mediante las siguientes acciones a desarrollar:

4.1.1 Proveer de una herramienta metodológica útil, para la planeación, toma de decisiones y control sistemático de los costos de producción.

4.1.2 Generar un documento de especificaciones detalladas de cómo calcular los costos por órdenes de producción y por procesos, que permita proporcionar los insumos y parámetros para el desarrollo de un adecuado sistema de costos.

4.1.3 Determinar el mejor método de costeo para los inventarios de materia prima, producto en proceso y producto terminado.

4.1.4 Realizar un estudio de la situación institucional, a través de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), orientado a la producción y sus controles, que permita planificar una estrategia del futuro.

4.1.5 Ejercer un adecuado control administrativo sobre los costos de todas las actividades del proceso productivo, revisando y ajustando la Metodología para la fijación de tarifas, de conformidad con los resultados contenidos en el presente informe.

Una organización transparente tiene archivos organizados



Servicio de Asesoría SAS-02-2018
Revisión estructura costos

4.1.6 Revisar, ajustar y actualizar, si así corresponde, la estructura de costos que utiliza actualmente la institución y, contar con los respaldos de las ecuaciones que se apliquen para el adecuado cálculo de tarifas, desarrollando aquellos rubros que formen parte de tal estructura.

4.2 Informar a esta Auditoría Interna, en un plazo de 10 días hábiles, mediante un cronograma de actividades, la forma en que la Administración atenderá las recomendaciones planteadas.

CRITERIO

Es importante destacar que, como parte de sus funciones, a la Auditoría Interna le corresponde asesorar dentro del marco de sus competencias y generar recomendaciones, entendidas éstas como las *"Acciones correctivas que se emiten y que son sugerencias dirigidas a la Administración para subsanar las debilidades determinadas durante la auditoría"*. (Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público M-2-2006-CO-DFOE).

El artículo 34 de la LGCJ refiere a que el auditor interno tiene prohibido realizar labores de administración activa, es decir, le está vedado coadministrar, razón por la cual los servicios que emite la Auditoría Interna se convierten en una guía para la Administración Activa, que debe analizarlos y definir si comparte lo expresado para, luego, **emitir los actos propios que se convierten en la manifestación de su voluntad**.

En este sentido, la Junta Administrativa puede apartarse de esta asesoría, ya que la misma no es vinculante, sino que es el reflejo de la competencia de órgano asesor que le corresponde a la Auditoría Interna.

Cordialmente,

AUDITORÍA INTERNA

Gioconda Oviedo Chavarría
Auditora Interna a.i.

c. Archivo

Una organización transparente tiene archivos organizados