

DOCUMENTO FIRMADO CON CERTIFICADO DIGITAL

N° 0A54-000216106843

FRANKLIN STEVANOVICH CASTRO

**CR-INCOP-AI-2016-080**

FECHA: 30 Mayo, 2016

PARA: Señores Miembros  
**Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas**

DE: Lic. Franklin Stevanovich Castro  
**Auditor Interno**

C: Junta Directiva INCOP

RE: Remisión informe sobre Auditoría de Carácter Especial sobre la Junta Promotora de Turismos de la Ciudad de Puntarenas.

Mediante oficio CR-INCOP-AI-2015-161, fechado 06/10/2015, se procedió a remitir a la Junta Directiva del INCOP, los resultados concernientes a la Auditoría de Carácter Especial sobre la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPT), mismo que arrojó una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer algunas áreas de oportunidad observadas en la gestión operativa y estratégica de dicha Junta.

Sobre ese particular, a raíz de ciertas discrepancias surgidas en algunas de las recomendaciones ahí consignadas con la Junta Directiva del INCOP; se planteó ante la Contraloría General de la República lo pertinente, determinándose de su parte<sup>1</sup> que la comunicación final del estudio, debía ser dirigida a la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo.

No obstante, si bien esta Auditoría Interna hizo la comunicación formal del borrador del estudio supra a esa JPT, y además hizo un análisis de algunas observaciones vertidas en ese entonces sobre las recomendaciones plasmadas en el documento, la presentación final del informe también debería hacerse a esa JPT según lo señala el Órgano Contralor.

Dada la situación anterior, nos permitimos hacer de su formal conocimiento el informe de cita, en el cual se plantean los principales resultados de la Auditoría de Carácter Especial efectuado a esa JPT, de igual forma, se agradece brindar un espacio de su tiempo, para hacer la presentación del caso.

<sup>1</sup> Oficio No. 05887 (DFOE-IFR-0180) del 9/05/2016

Por otro lado, se recuerda que las recomendaciones plasmadas en dicho informe, una vez aprobadas por esa estimable Junta, son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos y términos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esas recomendaciones en forma injustificada dentro del tiempo dado para ello, se le reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios que incumplan injustificadamente las acciones para implementar las mismas y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas, previo al otorgamiento del debido proceso, todo lo anterior en concordancia con la Ley General de Control Interno No. N° 8292.

Debido a la importancia de los aspectos tratados en este documento relacionados con la gestión de esa JPT, se recomienda presentar a esta auditoría, un cronograma de *actividades* donde se detallen los *responsables*, fechas de *inicio* y *fin* para la implementación de las recomendaciones en los plazos ahí plasmados, según se indica en las consideraciones finales del informe adjunto.

Anexo: lo indicado.

AI-04/2-SA-EE.

**CR-INCOP-AI-2016-080**



**AUDITORÍA GENERAL-INCOP**

**INFORME SOBRE AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA JUNTA  
PROMOTORA DE TURISMO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS**

**MAYO, 2016**

**INFORME SOBRE AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA JUNTA  
PROMOTORA DE TURISMO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>I.- INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
1.1.- Origen del Estudio.....	3
1.2.- Objetivo general .....	3
1.2.1.- Objetivos específicos .....	3
1.3.- Alcance del estudio.....	4
1.4.- Aspectos que afectaron la ejecución del estudio .....	4
1.5.- Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría .....	4
1.6.- Normas técnicas a cumplir .....	4
1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría .....	6
1.8.- Resumen de Antecedentes .....	7
<b>II.- COMENTARIOS</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN TURÍSTICA UTILIZADOS POR LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMOS DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS.</b> .....	<b>9</b>
2.1.1 Sobre la ausencia de criterios y parámetros para la valoración de los mecanismos utilizados para la promoción turística.....	9
2.1.2 Sobre la ausencia de procedimientos para la definición y asignación de recursos para los mecanismos de promoción turística utilizados.....	10
2.1.3 Sobre la ausencia de herramientas para la medición del impacto producto de la implementación de los mecanismos utilizados para la promoción turística.....	11
2.1.4 Sobre los informes de resultados de la gestión producto de la implementación de los diferentes planes de mercadeo.....	12
<b>2.2 PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMO.</b> ..	<b>13</b>
2.2.1 Sobre le procesos de Planificación Estratégica .....	13
2.2.2 Sobre los Planes de Mercadeo.....	15
2.2.3 Soporte organizacional a la gestión de la JPT .....	17
2.2.4 Sobre POI-SEVRI, Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI).....	19
<b>III.- CONCLUSIONES</b> .....	<b>24</b>
<b>IV.- RECOMENDACIONES</b> .....	<b>25</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>27</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El siguiente informe fue producto de la realización de una auditoría de carácter especial relativo a la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPT), el cual tiene como objetivo contribuir en la mejora de su gestión a través de la emisión de recomendaciones que fortalezcan su accionar. El mismo se efectuó sobre temas concernientes a los criterios establecidos para la valoración de los mecanismos utilizados en la promoción turística; sobre el proceso de definición y asignación de recursos para tales mecanismos; también se indagó acerca de las herramientas existentes para la medición del impacto producto de la implementación de esos instrumentos.

Por otro lado, se examinó la existencia de informes de resultados generados de la implementación de los diferentes planes de mercadeo; asimismo, se revisaron aspectos relativos con los temas de planificación estratégica, estructura organizacional y la gestión referente con los procesos de valoración de riesgos, POI y autoevaluación del sistema de control interno (ASCI); todo lo anterior en el contexto del objeto de estudio. El período considerado fue del 1° de enero del 2014 a Abril del 2015, ampliándose en los casos que se estimó necesario.

Sobre el particular, se llevaron a cabo una serie de actividades con el fin de cubrir el enfoque y alcance de este estudio, producto del cual se identificaron una serie de áreas de oportunidad susceptible de mejora que se consideran de alta importancia y deberían ser fortalecidas, con el objeto de que Junta Promotora de Turismo de Puntarenas mejore su gestión y logre los fines para la cual fue instaurada.

Algunas de las principales áreas de oportunidad detectadas en este estudio, son: la ausencia de criterios y parámetros formalmente establecidos para la valoración de los mecanismos utilizados en la promoción turística de la ciudad de Puntarenas, también, la inexistencia de procedimientos formales para la definición y asignación de recursos (montos económicos) para esos mecanismos, particularmente en cuanto a la figura de patrocinios. Asimismo, se determinó que la JPT, carece de herramientas que faciliten la medición del impacto producto de la implementación de tales mecanismos; de igual forma, se conoció que no se emitían informes específicos de resultados relativos a la implementación de los diferentes Planes de Mercadeo (al menos los analizados en este estudio), que tuvieran como objetivo el retroalimentar esa JPT, en torno a la gestión y el logro de los objetivos propuestos; además que facilitara eventualmente, la adecuada toma de decisiones de ese cuerpo colegiado.

Se acreditó también, que no existe formalmente a la fecha de este estudio, un Plan Estratégico para la JPT, que brindara una guía para el establecimientos de estrategias para la atracción de cruceros, las acciones relacionadas con la promoción turística en la Ciudad de Puntarenas, inversiones específicas, entre otros aspectos, que funcionara como insumo para el diseño de los mismos planes de mercadeo; además, esos últimos planes (2013-2014-2015), se

caracterizaron por algunas inconsistencias que generan duda en cuanto a la efectividad y enfoque de los mismos.

Finalmente y no menos importante, según se nos indicó, que la estructura organizacional de esa Junta al parecer no brindaba el soporte razonable para apoyar su gestión, sin embargo, no se localizó requerimiento formal de personal al INCOP por parte de la JPT (tal y como lo establece la normativa que aplica sobre esa materia) para fortalecer esta condición. También, se determinó que el proceso de planificación de corto plazo, la valoración de riesgos y las autoevaluaciones del sistema de control interno, han mostrado algunas debilidades e inconsistencias entre ellas pudiendo afectar algunas actividades sustantivas en esa Junta Promotora, con ello su desempeño y eventualmente el cumplimiento de sus objetivos.

Con el propósito de coadyuvar en el fortalecimiento del sistema de control interno, se han emitido una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer las áreas de oportunidad identificadas en el presente estudio, y atender de una mejor forma los objetivos que el marco normativo demanda en el cumplimiento de las funciones y competencias de esa JPT.

**INFORME AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA JUNTA  
PROMOTORA DE TURISMO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS**

**I.- INTRODUCCIÓN**

**1.1.- Origen del Estudio**

El presente estudio se origina producto de la solicitud de la Presidencia Ejecutiva de la Institución, la cual fue efectuada según los oficios CR-INCOP-PE-0034-2015 y CR-INCOP-PE-0136-2015, fechados 23 de marzo y 23 de abril del corriente.

**1.2.- Objetivo general**

Valorar la gestión llevada a cabo por la Junta Promotora de Turismo entorno a los mecanismos utilizados para la implementación de la Promoción Turística en la Ciudad de Puntarenas, para establecer la razonabilidad con la que se han implementado tales mecanismos y su impacto con relación a sus objetivos.

**1.2.1.- Objetivos específicos**

- a) Determinar la existencia de criterios, procedimientos y herramientas formalmente establecidos, para la valoración de los mecanismos utilizados para la promoción turística, definición actividades y asignación de recursos de esos mecanismos y la medición del impacto producto de su implementación.
- b) Analizar los Informes sobre resultados de la gestión producto de la implementación de los diferentes planes de mercadeo, para determinar la existencia de una retroalimentación de la gestión de esa JPT para con el logro de sus objetivos y adecuada toma de decisiones.
- c) Verificar la existencia de un Plan Estratégico de la JPT con el fin de conocer si esa Junta tiene alguna guía, para la atracción de cruceros, o incluso las acciones relacionadas con la promoción turística en la Ciudad de Puntarenas e inversiones específicas.
- d) Conocer la estructura organizacional de la JPT, para determinar si la misma brinda razonablemente las condiciones suficientes de apoyo en la gestión de esa Junta, a la luz de los objetivos que demanda su cuerpo normativo.

- e) Analizar la gestión entorno al Sistema de Control Interno de esa Junta, concernientes principalmente a la elaboración del POI-SEVRI y ASCI, con el fin de conocer dicha gestión y determinar posibles áreas de oportunidad

### **1.3.- Alcance del estudio**

La auditoría se concentró en la gestión realizada por la JPT, en el contexto de los objetivos específicos antes señalados, abarcando las gestiones comprendidas entre el 01/Enero/2014 al 31/Abril/2015, el cual se amplió en aquellas circunstancias que así se ameritaron.

El análisis comprendió información remitida por la Dirección Ejecutiva de la JPT y en algunos casos, por las instancias del INCOP, en atención a las solicitudes de información realizadas por esta Auditoría durante el estudio.

### **1.4.- Aspectos que afectaron la ejecución del estudio**

Se contó con la colaboración por parte de los funcionarios administrativos de la JPT, para conocer sobre ciertos tópicos y atender consultas planteadas, sin embargo, en algunos casos, no se atendieron en forma y tiempo, provocando retrasos en las fechas de compromiso establecidas para la finalización del presente estudio, aspecto, que según señaló la Dirección Ejecutiva de esa Junta, se debieron al volumen de trabajo asignado y disponibilidad de tiempos en tales asuntos.

### **1.5.- Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría**

El estudio se realizó con observancias a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>2</sup>; el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público<sup>3</sup>, Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría General<sup>4</sup>, Políticas y Procedimientos de la Auditoría General<sup>5</sup> entre otras y donde resultaron aplicables.

### **1.6.- Normas técnicas a cumplir**

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se regirá entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

<sup>2</sup> La Gaceta N°. 28 del 10/02/2010.

<sup>3</sup> Resolución del Despacho Contralor R-DC-064-2014, Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014. Vigente a partir del 01 de enero de 2015.

<sup>4</sup> La Gaceta N°. 153 del 10/08/2011.

<sup>5</sup> Actualizados y aprobados mediante acuerdo No. 06 de sesión 3884 del 04/04/2014.



Las recomendaciones que se plantean en los diferentes informes de Auditoría, los cuales transcribimos a continuación.

*“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

*a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

*b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.*

*c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.*

*Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

*Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.*

*Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.*

*El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)*

*(...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.*

*El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.*

*Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo”*

### **1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría**

La comunicación preliminar de los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 02 de septiembre de 2015 en las oficinas de la Junta Promotora de Turismo, en Puntarenas, estando presentes los integrantes de la junta directiva de la JPT, los señores: Reinaldo Vargas, Ernesto Ruiz, Milton Arias, Olger Torres, Rafael Rodríguez; el señor Manuel Sosa, Director Ejecutivo de la JPT, la señora Ilianeth Canessa, Secretaria Junta Directiva, el señor Franklin Stevanovich Castro, Auditor Interno y el señor Randall Hernández, Asistente de Auditoría. Dicha actividad se convocó mediante el oficio CR-INCOP-AI-2015-0136 del 31 de Agosto de 2015.

El borrador del presente informe se entregó también el 02 de Septiembre de 2015, en versión digital, a la Secretaria de la JPT, mediante el oficio CR-INCOP-AI-2015-0137, con el propósito de que la JPT formulara y remitiera a esta Auditoría, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

El 28 de Septiembre de 2015, fue recibido el oficio No. CR-INCOP-JPT-2015-0137 de parte del Director Ejecutivo de la JPT, en el que se remitió en documento anexo, mismo que detalla una serie de acuerdos de la Junta Directiva de la JPT, en torno a las recomendaciones del informe. Una vez valoradas las mismas, en el contexto del contenido del informe, se determinó que no comprendían elementos suficientes que pudieran determinar cambios en las recomendaciones expuestas en el presente informe.

### 1.8.- Resumen de Antecedentes

Se ha estimado conveniente realizar un breve resumen de los principales aspectos que consideramos conveniente tener presentes como antecedentes para el presente informe.

Desde el 12 de Agosto de 2006, el INCOP concesionó el Puerto de Caldera poniendo en vigor el proceso de modernización de esa institución que involucró la acreditación de nuevas competencias en el ámbito de su gestión, entre ellas, la promoción turística.

A partir de ese año, se publican las nuevas reformas a Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, Ley No. 8461<sup>6</sup>, creándose la figura de la Junta Promotora de Turismos de la Ciudad de Puntarenas (en adelante JPT o Junta), misma que en su artículo No. 25, establece algunos deberes y atribuciones específicas, que a interés y alcance de este estudio, señalamos a continuación:

*“a) **Diseñar e implementar**, en coordinación con el ICT, en su calidad de órgano rector en materia turística, la **estrategia de atracción de cruceros al puerto de Puntarenas, incluso las acciones relacionadas con la promoción turística**.” El resaltado es nuestro*

*“b) Promover, en coordinación con el ICT, la Cámara de Turismo de Puntarenas y la Municipalidad de Puntarenas, **la actividad y prestación de servicios turísticos** a nacionales y extranjeros, e impulsar el desarrollo de actividades de índole educativa, cultural, ambiental y deportiva, especialmente relacionadas con actividades acuáticas de otro tipo, tales como ferias gastronómicas y cualesquiera*

<sup>6</sup> Publicada en La Gaceta 80 del 26/04/2006.

*otras **que promuevan el turismo** en las zonas aledañas con potencial turístico de la ciudad de Puntarenas.” **El resaltado es nuestro.***

*“f) **Suscribir convenios** de cooperación con organismos públicos y privados dedicados a la **promoción del turismo**, actividades educativas, culturales y ambientales, así como a la limpieza y el ornato de la playa y las zonas aledañas con potencial turístico.” **El resaltado es nuestro.***

Dicha Junta fue adscrita al organigrama del INCOP, como dependencia de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.

Para cumplir con los deberes y atribuciones impresas, la JPT cuenta con una estructura orgánica, liderada estratégicamente por una Junta Directiva, la cual está conformada por los siguientes miembros:

- a) Un funcionario del Instituto, designado por su Junta Directiva.
- b) Un funcionario del ICT, designado por su Junta Directiva.
- c) Un representante de la Cámara de Turismo de Puntarenas (CATUP), designado de su Junta Directiva.
- d) Un funcionario de la Municipalidad de Puntarenas, designado por el Concejo Municipal, quien será un profesional con experiencia en la planificación municipal. Igualmente, podrá ser designado el alcalde o uno de los vicealcaldes municipales.
- e) Un representante de la Casa de la Cultura de la ciudad de Puntarenas, designado por su Junta Administrativa.

La gestión ejecutiva de esa Junta, es llevada a cabo a través de una estructura no formal compuesta por un Director Ejecutivo.

En busca de concretar los deberes y atribuciones plasmadas en ese mandato legal, la JPT ha ejecutado actividades financiadas por medio de fondos suministrados por el INCOP, a través de presupuestos anuales para tales fines.

Cabe indicar, que la ejecución presupuestaria para los últimos dos años, se caracterizó por estar concentrada en un rubro presupuestario específico, el de Publicidad y Propaganda, partidas en la que se acreditan los patrocinios ejecutados por la JPT, la cual funge como principal actividad de promoción turística utilizada, según lo observado.

Todo lo anterior, provee un marco de referencia a efecto de lograr contextualizar los resultados del presente estudio de auditoría sobre la gestión actual de la JPT (en el contexto de los objetivos y alcances definidos).

## II.- COMENTARIOS

### 2.1 MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN TURÍSTICA UTILIZADOS POR LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMOS DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS.

#### 2.1.1 Sobre la ausencia de criterios y parámetros para la valoración de los mecanismos utilizados para la promoción turística

Según lo informado, no existen criterios o parámetros formalmente establecidos para la valoración de los mecanismos utilizados en la promoción turística de la ciudad de Puntarenas.

En respuesta a consulta planteada sobre las razones que provocaban la condición anterior, no se informó claramente la causa de la inexistencia de tales criterios o parámetros; por lo que estimamos que la situación es provocada principalmente por la ausencia de un marco procedimental más robusto que incluya tales requerimientos, en correspondencia al control interno de su gestión.

Tal condición no estaría en armonía con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>7</sup>, en adelante La Norma, la cual señala en su apartado 4.1 “Actividades de Control” de esa misma Norma, la cual señala:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.”*

*El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios*

<sup>7</sup> Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009

*de la eventual materialización de un riesgo relevante*". **El resaltado es nuestro**

Si esta situación prevalece, podría eventualmente no tener certeza razonable la JPT, de cuáles podrían ser los mejores mecanismos de promoción turística, que coadyuven de forma más efectiva, en el logro de los objetivos buscados.

### **2.1.2 Sobre la ausencia de procedimientos para la definición y asignación de recursos para los mecanismos de promoción turística utilizados**

Se determinó que no se disponen de Procedimientos formales para la definición y asignación de recursos (montos económicos) para los diferentes mecanismos de promoción turística que estaban siendo utilizados a la fecha de este estudio, particularmente en cuanto a la figura de patrocinios, que según la información remitida por la unidad de presupuesto institucional relativo a la ejecutoria presupuestaria del 2014 y 2015 (abril), promedian aproximadamente en un 66% y 79% respectivamente.

A pesar de encontrarse algunos esfuerzos por parte de la Dirección Ejecutiva para valorar algunas variables sobre tales mecanismos, estos no forman parte de los procedimientos formales de esa Junta.

Referido a este mismo asunto, se observó que se han establecido acuerdos de la JPT para la confección del Procedimiento de asignación de Patrocinios con el objetivo de mejorar tal proceso, agregando que los mismos debieran diseñarse en coordinación con la Unidad de Planificación del INCOP; sin embargo, a la fecha de este informe, no se localizó gestión formal alguna para atender dicho requerimiento en conjunto con esa Unidad.

Ante la ausencia de procedimientos sobre definición y asignación de recursos para los mecanismos de promoción turística utilizados, se señaló la siguiente causa:

*“No se ha definido claramente, los procedimientos formales para la asignación de recursos. Sin embargo esta administración ha hecho esfuerzos importantes en pre-analizar las propuestas de patrocinio que luego pasan a la Junta Directiva de la JPT para su calificación final”*

La situación indicada no estaría en concordancia con lo establecido en las Normas de Control Interno<sup>8</sup>, en su apartado 4.1 y señalado en párrafos anteriores, en donde se establece la

<sup>8</sup> Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009



importancia de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.

Complemento de lo anterior, en el apartado 4.2, inciso e) de esa misma norma, declara:

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

En ese sentido, la normativa es concluyente en que se debe perfeccionar las actividades de control necesarias en relación con su Sistema de Control Interno, esto ayudaría a la JPT a fortalecer las áreas de oportunidad descritas, formalizando los esfuerzos que se han ido desarrollando.

De conservar este contexto, no se tendría la seguridad razonable de que los recursos utilizados para esos fines, se enmarquen dentro del principio de eficiencia y eficacia que establece la normativa que rige esta materia, pudiendo afectar el logro de los fines y objetivos para el cual fue concebida la JPT.

### **2.1.3 Sobre la ausencia de herramientas para la medición del impacto producto de la implementación de los mecanismos utilizados para la promoción turística.**

De acuerdo con la información suministrada a este despacho, se indicó que no existen criterios formalmente establecidos para la medición del impacto producto de la implementación de los mecanismos de promoción turística utilizados por la JPT.

Tal circunstancia no permite conocer si los esfuerzos y recursos utilizados en las diferentes actividades llevadas a cabo por esa Junta, logran algún impacto sobre los objetivos que se desean alcanzar; situación que se complementa con la ausencia de criterios para valorar los mecanismos utilizados (señalado en apartados anteriores, desconociéndose si los resultados de su aplicación logran en alguna medida razonable, los deberes y atribuciones de ese órgano.

En respuesta a consulta planteada, sobre el origen de tal escenario, no se obtuvo un argumento claro de la razón específica que provocaba esa condición, sin embargo, nuevamente estimamos que la causa principal es la falta de un marco procedimental que plasme en su contenido alguna herramienta que ayude a determinar tales efectos o impactos.

La situación indicada no estaría en concordancia con lo establecido en las Normas de Control Interno<sup>9</sup>, en su apartado 4.2 y señalado en párrafos anteriores, en donde se establece la importancia de documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar, las actividades de control, contribuyendo a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos de la JPT.

Asimismo, tal condición, puede no resultar compatible nuevamente con lo señalado en La Norma en su apartado 4.4.1, que se refiere específicamente a “Documentación y registro de las gestión institucional”, el cual establece 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**”. **El resaltado es nuestro.***

De mantener este escenario, no se tendría certeza de que las actividades utilizadas para la promoción turística de la Ciudad de Puntarenas, sean los que efectivamente produzcan el impacto deseado para responder atinadamente a los fines y objetivos para el cual fue concebida la JPT.

#### **2.1.4 Sobre los informes de resultados de la gestión producto de la implementación de los diferentes planes de mercadeo.**

De acuerdo con la información recopilada, y según lo informado, no se emitían informes específicos de resultados referentes a la implementación de los diferentes Planes de Mercadeo (al menos los analizados en este estudio), que tuvieran como objetivo retroalimentar a la JPT, en torno a la gestión y el logro de los objetivos propuestos; además que facilitara la adecuada toma de decisiones de ese cuerpo colegiado, para el establecimiento de medidas que pudieran corregir eventuales desviaciones.

No obstante lo anterior, se comunicó que se hacían informes de cumplimiento y avance de los citados planes para efecto de gestionar el cumplimiento trimestral de las metas del POI de esa Junta, actividad que se hacía ante el INCOP, pero no con el alcance y fin señalado en el párrafo anterior.

<sup>9</sup> Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009



También se informó que los planes de mercadeo analizados en este estudio, no fueron aprobados por la Junta Directiva de la JPT, así como tampoco los POI's 2014-2015. Sobre los planes de mercadeo, se consignaron algunas áreas de oportunidad en su contenido, tópico que será expuesto en apartados subsiguientes de este informe.

Consultada la razón de esta situación, no se indicó claramente la causa específica que la provocaba, por lo que existe inobservancia de tal condición y ausencia de un proceso de retroalimentación formal sobre los resultados de los planes de mercadeo, lo cual es inducido también por la inexistencia de un marco procedimental efectivo que establezca tal requerimiento.

Esta situación no es compatible nuevamente con lo señalado en La Norma en su apartado 4.1 "Actividades de Control", puntualizado en párrafos anteriores, que principalmente es clara en señalar que el Jera y los Titulares Subordinados, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control que contribuyan a asegurar razonablemente el logro de sus objetivos. Asimismo, sigue indicando la Norma, tales actividades de control deben permitir la prevención, detección y corrección ante debilidades respecto a los objetivos que busca.

Tal condición puede reñir con lo indicado en el apartado 6.2, que se refiere específicamente a "Orientaciones para el seguimiento del SCI", el cual establece que:

*"Como parte de tales orientaciones, entre otros, se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados". El resaltado es nuestro.*

Tal hecho podría poner en riesgo el proceso de retroalimentación de la JPT, a efecto de determinar oportunamente, la existencia de desviaciones que eventualmente pudieran existir durante la ejecución de esos planes, con lo que también podría debilitar el proceso de identificación de medidas adecuadas para corregirlas en un espacio de tiempo oportuno.

## 2.2 PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMO

### 2.2.1 Sobre los procesos de Planificación Estratégica

Con relación a este tema, según lo informado, se determinó que no existe formalmente a la fecha de este estudio, un Plan Estratégico de esa JPT, que brinde una guía para el accionar de

la misma, tanto en temas de atracción de cruceros, acciones relacionadas con la promoción turística en la Ciudad de Puntarenas, inversiones específicas, entre otros aspectos.

Sobre el particular, se realizó consulta sobre las causas de tal situación, indicándose entre otras cosas, lo siguiente:

*“Como departamento adscrito a INCOP nos debemos fundamentar en el “PLAN ESTRATEGICO de INCOP” el cual estaba hasta 2014.”*

No obstante, razonamos que un Plan Estratégico, proporcionaría una herramienta clave a la JPT, que le permitiría reflexionar sobre la identidad, entorno, trayectoria y futuro de su organización. Además, suministraría objetivos estratégicos a mediano plazo y se diseñarían los mecanismos idóneos para alcanzarlos, que atiendan su mandato legal. Por otro lado, brinda sinergias en su personal para la obtención de tales objetivos.

Sobre este asunto, el artículo No. 25, de la Ley 1721<sup>10</sup> y sus reformas establece como deberes y atribuciones específicas de esa JPT, lo siguiente:

*“a) **Diseñar e implementar, en coordinación con el ICT, en su calidad de órgano rector en materia turística, la estrategia de atracción de cruceros al puerto de Puntarenas, incluso las acciones relacionadas con la promoción turística.**” El resaltado es nuestro*

Asimismo, en el artículo 4, inciso a) y c) del Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas<sup>11</sup>, señala:

*“Artículo 4. **Deberes** de la Junta Promotora. La Junta Promotora tendrá las siguientes funciones:”*

*a. **Realizar la planificación estratégica** específica de las obras o instalaciones de los bienes en su administración.*

*“c. Contribuir y facilitar la elaboración de un **Plan Estratégico** en el área turístico en coordinación con el Instituto Costarricense de Turismo.” El subrayado es nuestro.*

*También, en el artículo 3 de ese reglamento, señala, en sus atribuciones, lo siguiente:*

<sup>10</sup> Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de Costa del Pacífico.

<sup>11</sup> Última modificación al reglamento aprobado por acuerdo no.3-sesion no. 3852 celebrada el 22 de agosto de 2013. Publicado en la gaceta no. 201 del 18 de octubre de 2013.

**“Diseñar e implementar, en coordinación con el ICT, en su calidad de órgano rector en materia turística, la estrategia de atracción de cruceros al puerto de Puntarenas, incluso las acciones relacionadas con la promoción turística.” El resaltado es nuestro.**

Sin embargo, se han ido desarrollando una serie de actividades de promoción turística producto de Planes de Mercadeo que no nacen de lineamientos estratégicos, y por otro lado, se han identificado inconsistencias en el diseño de esos Planes que no aseguran razonablemente, puedan lograr un impacto en el cumplimiento de sus objetivos y los de la Institución.

Ante tal panorama, pondría dificultar a la JPT el identificar los riesgos y amenazas previsibles que pueden presentarse en el entorno, pudiendo afectar de alguna forma los resultados esperados y en consecuencia, el logro de los objetivos previstos en la normativa que rige el accionar de esa Junta.

### **2.2.2 Sobre los Planes de Mercadeo.**

Según revisión llevada a cabo de los Planes de Mercadeo 2013 y 2014-2015, se detectaron una serie de inconsistencias que pueden provocar dudas en cuanto a la efectividad y enfoque de los mismos para con el logro de los objetivos de esa Junta; más bien presentan características de planes estratégicos, pues poseen una Misión, Visión, Análisis FODA, entre otros tópicos, que como indicamos, connotan un esfuerzo orientado a lo que correspondería como un plan estratégico, y no a un Plan de Mercadeo, ya que este último, más bien podría razonarse, que se debe nutrir del primero. Además, se determinó que tales planes de mercadeo, no han sido objeto de aprobación o aval por parte de la Junta Directiva de esa JPT, aspecto que se abarcará en apartados subsiguiente de este informe.

Por otro lado, tales planes cuentan con un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), sin embargo no se utiliza el mismo para diseñar estrategias que faciliten capturar las oportunidades por medio de sus fortalezas, o disminuir el impacto eventual de las amenazas, o fortalecer sus debilidades, entre otras posibilidades.

También, se percibió que esos planes, tienen una mayor orientación hacia un posicionamiento de una marca e imagen del INCOP y de la JPT, orientación que ha sido apoyada principalmente a través de patrocinios, publicidad y actividades protocolarias, las cuales se instrumentalizan por medio de los procedimientos internos de esa Junta.

De igual forma, algunas de las actividades dispuestas para la promoción turística se repiten (56,5% aproximadamente de las actividades son las mismas o similares entre los diferentes planes de mercadeo), además, son actividades que ya de previo son programadas año con año en periodos que se estiman podrían ser en épocas de gran afluencia de turistas en la zona (verano), evento que se encuentra razonable, si su enfoque fuera únicamente “posicionar a INCOP y JPT en la mente de los puntarenenses y resto del país”, como lo señalan esos planes, lo cual consideramos, no es el objetivo primordial que plasma la Ley del INCOP para esa Junta; tampoco se observan actividades de peso propiamente producidas o llevadas a cabo por la JPT en temporadas de baja afluencia de turismo, como en invierno, que apreciamos, podría impactar positivamente a la afluencia de turistas en la ciudad de Puntarenas en esa temporada.

Al informarse sobre las causas de esas condiciones, se manifiesta que tal situación se debe en general a temas que van desde la carencia de recursos económicos o de personal y falta de variantes en los planes de mercadeo como tal, entre otros aspectos.

Sobre lo anterior, las Normas, en su apartado IV “Normas sobre Actividades de Control”, apartado 4.1, que se refiere específicamente a “Actividades de control”, ya citadas anteriormente, establece que:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar**, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos **y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales**. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.” **El resaltado es nuestro.***

Nuevamente, se extraña un accionar más proactivo por parte de esa Junta para identificar y fortalecer las áreas de oportunidad acá dispuestas, según lo establece ese marco normativo.

De continuar con dicha condición, no se brindaría una garantía razonable de que los esfuerzos realizados en la implementación de los Planes de Mercadeo, logren oportunamente los objetivos de esa JPT.

### 2.2.3 Soporte organizacional a la gestión de la JPT

Sobre este tema, se informó que la estructura organizacional no brindaba el soporte razonable para apoyar la gestión de esa Junta. A ese respecto, se localizó el acuerdo No. 2 de la sesión ordinaria No. 137-2013, del 7 de noviembre del 2013 en la que señalaba lo siguiente:

*“Acuerdo dos: se acuerda que se realice la gestión necesaria a través de INCOP para que esta Junta Promotora cuente con dos plazas en propiedad, una para la Dirección Ejecutiva y otra para la Secretaria de Actas y mejo de la Caja Chica. Acuerdo en firme” El resaltado es nuestro.*

A pesar de la solicitud de ese recurso, no se identificó ningún estudio técnico que sustentara ese requerimiento, es decir, si solo eran necesarias dos plazas y en esos puestos, o si se requerían más en concordancia con los deberes y atribuciones que debe cumplir de cara al marco normativo que regula la JPT.

Por otro lado, y relacionado con el tema de separación de funciones incompatibles, se determinó que la realización de la solicitud de compra, y aprobación de la misma en el periodo objeto de evaluación, fueron ejecutados por una misma persona, además, en la mayoría de los casos, incluía también la realización del recibido conforme de los servicios o productos adquiridos en esa JPT, lo que no garantiza el cumplimiento al principio de separación de funciones incompatibles. Asimismo, no se localizaron controles alternativos que aseguren el adecuado desempeño del responsable. Cabe aclarar, que los controles asociados a los procesos de contratación y recepción de los entregables pactados, no están considerados en el alcance de este estudio, lo cual queda a entera responsabilidad del personal a cargo de tales procesos y de esa Junta, lo que eventualmente podría ser objeto de evaluación posterior, de acuerdo con nuestro Plan Anual de Trabajo.

En respuesta a consulta planteada, se informó que la condición anterior, podría deberse a la falta de personal para el soporte administrativo.

Ante tales condiciones, estimamos no estaría en concordancia con lo establecido en el Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas, en su artículo 33, que transcribe:

*“Artículo 33.- Del Personal. Cuando se requiera la contratación de personal por parte de la Junta Promotora ésta lo solicitará a la Junta Directiva del INCOP la cual con base en un estudio técnico decidirá en forma razonada la solicitud.” El resaltado es nuestro.*

Complemento de lo anterior, en las Normas de Control Interno, en su apartado II “Normas sobre Ambiente de Control”, apartado 2.5, que se refiere específicamente a “Estructura Organizativa”, establece que:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, **deben procurar una estructura** que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, **y que apoye el logro de los objetivos.** Dicha estructura **debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.**” El resaltado es nuestro.*

En cuanto al tema de separación de funciones incompatibles, el apartado 2.5.3 “**Separación de funciones incompatible y de procedimientos de transacciones**”, de esa misma Norma, indica:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de **que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos;** así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal **que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.**” El resaltado es nuestro.*

*“Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible **debe fundamentarse la causa del impedimento.** En todo caso, **deben implantarse los controles alternativos** que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables” El resaltado es nuestro.*

La normativa citada es lúcida al señalar lo que correspondería llevar a cabo ante las condiciones mencionadas, extrañándose la presencia de una acción más proactiva por parte de esa JPT entorno a las normas de control interno en esta materia.

Si esas condiciones prevalecen, podrían eventualmente no desarrollarse una gestión eficaz y eficiente de la JPT, pudiendo afectar de manera negativa los resultados que se esperan obtener para el cumplimiento de sus objetivos.



#### **2.2.4 Sobre POI-SEVRI, Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI).**

Antes de iniciar la exposición del tema, es necesario explicar que el sistema de control interno (SCI), lejos de ser un fin en sí mismo que interfiere al accionar de la JPT, es un medio más para el logro de los objetivos y la protección del patrimonio público. Constituye una faceta fundamental de la gestión administrativa, tratándose de una serie de sistemas, decisiones, acciones e instrumentos de aplicación consistente, articulados en los procesos y proyectos de esa Junta, que se desarrollan en puntos previos, coincidentes o posteriores a determinados actos administrativos, por lo cual, el SCI procura proporcionar una seguridad razonable de que la JPT alcance los objetivos dispuesto por su marco normativo.

De acuerdo con lo anterior, y según la información facilitada, vinculada con el POI-SEVRI-ASCI, 2014 y 2015 de esa Junta, se identificaron algunas áreas de oportunidad sobre dicha gestión, y que citamos a continuación:

Con relación al POI 2014-2015, se observó que en el documento señalaba que el plan de mercadeo y algunos informes sobre los avances del mismo debían ser aprobados por la JPT, no obstante según la información remitida, tales planes no contaron con la aprobación por la Junta Directiva de la JPT, aunque para tales fines, se presupuestaron para el 2014 y 2015 recursos financieros importantes, que son ejecutados principalmente bajo la meta denominada “*ejecución de los planes de mercadeo*”, misma a la cual se asignan los patrocinios y mayor parte del presupuesto de esa Junta, tampoco se localizó evidencia de que dicho POI’s hayan sido aprobados por parte de la Junta Directiva, aunque así estuviera plasmado en esos POI.

En cuanto a la valoración de riesgos (SEVRI), para ambos años, no se definió ningún riesgo a administrar, además se apreció que en las matrices de análisis de riesgos utilizadas, se señalaron algunos controles que ejercía, pero que no estaban claramente establecidos en los actuales procedimientos de ese órgano.

Además, se identificaron problemas importantes referentes al dominio conceptual en temas de riesgos, debido a que se confunden los riesgos con debilidades de gestión, provocando con ello, la posibilidad de que las medidas de administración utilizadas, sean ineficientes y poco efectivas.

Concerniente a la Autoevaluación de Control Interno (ASCI), específicamente para el año 2014, cuyos componentes evaluados fueron el Ambiente de Control y Seguimiento, llama la atención la respuesta brindada sobre la consulta planteada en el cuestionario que se utilizó para la evaluación del Ambiente de Control, y que a continuación se indica:

*“¿En su unidad se participa de los procesos de estudios de cargas de trabajo realizados por la Unidad de Capital Humano?”*

A lo cual se respondió que No Aplica, no obstante coloca una acción de mejora donde señala:

*“en el momento que sea requerido se realizará en conjunto”*

Sin embargo, tal respuesta parece no estar en línea con lo indicado en apartados anteriores de este estudio, al informar que no se tienen los recursos de personal suficiente para sustentar una labor más efectiva en esa JPT; asimismo, tampoco se localizó para el 2015, un nuevo planteamiento formal al INCOP por parte de esa Junta, para que se realizara algún estudio técnico que pudiera identificar tal falencia de personal. Por último, a esta acción de mejora no se le definió fecha de cumplimiento.

En cuanto al tema de capacitación, en ese mismo cuestionario, se consultó:

*¿Existe un plan actualizado de capacitación para los funcionarios?*

*¿Se le participa de la actualización del Plan de Capacitación?*

Sobre lo consultado se respondió que No Aplica, no obstante coloca una acción de mejora donde advierte:

*“Se comunicará de la existencia del mismo.”*

*“Una vez iniciado el proceso se realizará tomando en consideración las debilidades del personal en materia relacionada con las labores de la JPT.”*

Lo anterior no es del todo consistente con lo informado en párrafos anteriores, cuando se considera la falta de capacitación como una de las causas por las que se han provocado algunas de las áreas de oportunidad indicadas en este informe. Asimismo, para la segunda medida de mejora, tampoco se señala fecha de cumplimiento.

Para el componente de Seguimiento del SCI en ese mismo año (2014), se observa que de las 16 consultas elaborada para ese componente, aproximadamente un 62.5% de ellas fueron contestadas con la opción No aplica, lo que evidencia que el mecanismo utilizado no provoca el efecto de perfeccionamiento que se desea, dejando de lado el principio de mejora continua que debería de aplicarse al SCI de esa Junta, lo que podría suponer que dicho instrumento no se ajusta a los requerimientos de ese órgano o que el cuestionario no se usa de forma adecuada en contenido y alcances de su aplicación.

Para el ASCI 2015, los componentes evaluados fueron Actividades de Control y Sistemas de Información.



Se observa algo particular con relación al componente Actividades de Control, en la pregunta número 1, misma que transcribimos:

*“¿Se aplica en la unidad a su cargo política institucional que determine la obligación de revisión y/o actualización de los procesos de su unidad? En caso afirmativo se documenta esa revisión?”*

Para lo cual se respondió:

*“Se realizó una revisión de procedimientos y reglamentos en el primer trimestre del año y no se detectaron razones para variar alguna normativa interna que afecte los mismos.”*

Pareciera que, según lo indicado por el responsable de ejecutar el ASCI, no haría falta mejorar el marco procedimental de la JPT, sin embargo, se ha informado, que algunas áreas de oportunidad citadas en este informe, han sido provocadas por la falta de fortalecimiento de sus procedimientos.

En ese sentido, se han observado en el contenido de algunas actas y acuerdos de la Junta Directiva de esa JPT, la necesidad de incorporar a los procedimientos, algún mecanismo de evaluación y filtro de los diferentes patrocinios; no obstante, no se ha localizado formalmente la existencia de los mismos.

Finalmente, no se consignaron planes de mejora para ese año 2015, dadas las áreas de oportunidad acá presentadas, o al menos controles complementarios para su fortalecimiento, por lo que a nuestro criterio, ante tal condición, la autoevaluación del Sistema de Control Interno no estaría generando ningún valor agregado a la gestión de la JPT.

Dada lo anterior, se realizó consulta acerca de las causas que han provocado las condiciones expuestas en este apartado, respondiendo entre otras cosas, temas que van desde la carencia de personal y falta de capacitación.

Sobre lo anterior, la Ley General de Control Interno 8292<sup>12</sup>, en su artículo No. 14, inciso a) respectiva a la gestión de riesgos, señala:

*“identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y largo plazos.”*  
*El resaltado es nuestro.*

<sup>12</sup> Publicado en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre, 2002

De igual forma, en esa misma Ley, su Artículo 17 “Seguimiento del sistema de control interno”, inciso b), indica:

*b) Que la administración activa realice, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos.*

En argumento con la administración de riesgos, las Normas de Control Interno citada en párrafos anteriores, brindan un marco de referencia que pueden ayudar a la JPT, para fortalecer las condiciones descritas; por ejemplo el apartado 3.1, de esa Norma, que se refiere específicamente a “Valoración de riesgos”, establece que:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben definir, implantar, verificar y **perfeccionar** un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI. **Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure**” El resaltado es nuestro.*

También, en cuanto al tema de un eficiente y efectivo SCI, en su capítulo I “Normas Generales”, apartado 1,3 “Características del SCI”, indica

### *1.3 Características del SCI:*

*“El SCI debe reunir las siguientes características:*

*a. **Ser aplicable.** El funcionamiento del SCI debe responder a las características y condiciones propias de la institución.*

*b. **Ser completo.** El SCI debe considerar la totalidad de la gestión institucional, y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales.*

*c. **Ser razonable.** El SCI debe estar **diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad** suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable.*

*d. **Ser integrado.** Los componentes funcionales y orgánicos del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional.*

e. **Ser congruente.** *El SCI debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales y estar enlazado con el bloque de legalidad.* “ **El resaltado es nuestro.**”

Continuando con la norma de mención, en el capítulo VI sobre “Seguimiento del SCI”, en su apartado 6.1, 6.2, 6.3.1, y 6.4 Seguimiento del SCI, muestra:

6.1 “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, **adoptar, evaluar y perfeccionar,** como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento **para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo,** así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud” **El resaltado es nuestro.**

6.2 “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI. Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCI, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente. Como parte de tales orientaciones, entre otros, **se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI,** y que quienes las detecten **informen con prontitud a la autoridad competente** para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados” **El resaltado es nuestro.**

6.3.1 Seguimiento continuo: “**Los funcionarios en el curso de su labor cotidiana,** deben observar el funcionamiento del SCI, con el fin de **determinar desviaciones en su efectividad,** e informarlas oportunamente a las instancias correspondientes” **El resaltado es nuestro.**

6.4 Acciones para el fortalecimiento del SCI: Cuando el funcionario competente **detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno,** o sea informado de ella, **debe emprender oportunamente** las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el SCI, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales. Así también, debe verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del SCI.” **El resaltado es nuestro.**

La normativa citada, puntualiza en otros la necesidad de contar con un SCI aplicable, completo, razonable, integrado y congruente; por cuanto en la medida en que se cumplan tales

características para el SCI de esa JPT, se facilitará el cumplimiento de sus objetivos, dentro del marco legal de su accionar.

La situación anteriormente descrita, puede afectar el Sistema de Control Interno de esa JPT, dificultando la consecución de sus objetivos, además de poner en riesgo, la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados para su consecución, y con ello, no brindar el valor agregado esperado en su gestión.

### **III.- CONCLUSIONES**

Los resultados obtenidos en el presente estudio permiten evidenciar la existencia de una serie de áreas de oportunidad a la gestión llevada a cabo por parte de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas y que podrían afectar en alguna medida, su desempeño eficaz. De la misma manera, estimamos que la JPT podría solicitar apoyo al INCOP para fortalecer la situación encontrada, pues evidentemente éste conserva su responsabilidad sobre los recursos que le asigna, por lo que debe ejercer una función de vigilancia constante y oportuna sobre los respectivos recursos, en cumplimiento de sus obligaciones al amparo de su Ley.

La ausencia de criterios y parámetros formalmente establecidos para la valoración y determinación de los mecanismos utilizados en la JPT para la promoción turística de la ciudad de Puntarenas; acompañado también de la inexistencia de procedimientos formales para la definición y asignación de recursos para tales mecanismos, y la ausencia de herramientas para la medición del impacto producto de la implementación de esos últimos, no provee las condiciones necesarias para garantizar razonablemente que las prácticas utilizadas por esa JPT sean las más efectivas.

Por otro lado, la inexistencia de un Plan Estratégico que proporcione un marco claro de acción y que guíe la gestión de esa Junta, en complemento con la ausencia de informes de resultados producto de la implementación de los diferentes planes de mercadeo ejecutados, no facilita desarrollar un adecuado proceso de retroalimentación a lo interno de su Junta Directiva, que le permita establecer razonablemente criterios sobre la efectividad del desempeño logrado en el contexto de sus deberes y atribuciones definidos en su marco normativo; lo que dificultaría la identificación de eventuales desviaciones que pudieran existir durante la ejecución de los planes y la oportuna definición de medidas para corregirlas.

Además, los planes de mercadeo analizados en este estudio, muestran algunas debilidades tanto en su alcance como en su enfoque, por lo que tampoco garantizan razonablemente, que puedan apoyar una gestión eficiente y efectiva del quehacer de la JPT.

Aparte, los procesos de valoración de riesgos y las autoevaluaciones del sistema de control interno de la JPT, han mostrado inconsistencias que le impiden brindar el valor agregado esperado, producto de la aplicación de tales herramientas, en el contexto del escenario comentado.

Finalmente cabe advertir que los situaciones determinados en el presente informe, se suscribieron únicamente sobre el alcance definido en este estudio, lo que podría implicar que situaciones similares a las comentadas o de otra índole, pudieran estarse presentando en otras áreas o procesos de esa Junta Promotora, aspecto que pone de manifiesto la importancia de que se hagan las valoraciones correspondientes sobre su accionar, con el objeto de tomar las medidas correspondientes y brindar una garantía razonable de su efectiva gestión.

#### IV.- RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, se establecen una serie de recomendaciones con el objeto de contribuir en el fortalecimiento de las áreas de oportunidad identificadas, para lo cual esa JPT deberá disponer de las acciones necesarias para su atención, en los términos y plazos ahí señalados, a continuación se detallan dichas recomendaciones de la forma siguiente:

**4.1.-** En un plazo de cuatro meses calendario a partir de recibido de la JPT de este informe, se diseñe y apruebe un Plan Estratégico que considere el marco normativo que rige las competencias de esa Junta, así como los elementos necesarios para convertirse en una adecuada guía de su accionar. (*Ver apartado 2.2.1*).

**4.2.-** En un plazo de tres mes calendario a partir de la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de la JPT (señalado en la recomendación 4.1), se diseñe y apruebe un Plan de Mercadeo alineado con ese plan estratégico, que garantice razonablemente, su aporte a la consecución de los objetivos definidos en el marco normativo de esa JPT. (*Ver apartado 2.2.2*).

**4.3.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de esa Junta, se lleve a cabo una valoración sobre la estructura organizacional de esa Junta a efectos de determinar si la misma requiere ser fortalecida para gestionar de forma eficiente y efectiva el logro de los objetivos que el marco normativo postula sobre ese órgano, considerando lo concerniente a la adecuada segregación de funciones de su personal. (*Ver apartado 2.2.3*).

**4.4.-** En un plazo de tres meses calendario a partir del recibido de la JPT de este informe, se establezcan formalmente los criterios de valoración que permitan definir los mecanismos a utilizar por esa Junta, para la promoción turística de la ciudad de Puntarenas, mismos que

deben documentarse formalmente a través de su inclusión en sus manuales de procedimientos. *(Ver apartado 2.1.1).*

**4.5.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de recibido por parte de la JPT de este informe, se diseñe un procedimiento que regule lo concerniente a la asignación de recursos para los mecanismos de promoción turística referidos en la recomendación anterior. *(Ver apartado 2.1.2).*

**4.6.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de recibido por parte de la JPT de este informe, se diseñe un procedimiento en el cual se definan los medios o parámetros por los cuales se pueda establecer el impacto sobre los objetivos de esa Junta, como resultado de la implementación de los mecanismos de promoción turística utilizados. *(Ver apartado 2.1.3).*

**4.7.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de recibido por parte de la JPT de este informe, se incluya dentro sus procedimientos, la elaboración de informes periódicos sobre los resultados producto de la implementación de los Planes de Mercadeo, POI-Presupuesto-SEVRI, ASCI, entre otros, que permitan una retroalimentación sobre el desempeño de su gestión y sirva como insumo para la oportuna toma de decisiones. *(Ver apartado 2.1.4, 2.2.4).*

**4.8.-** En un plazo tres meses calendario a partir de la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de esa Junta, se lleve a cabo una revisión integral del manual de procedimientos de la JPT, con el fin de incorporar las actividades necesarias para cumplir con el nuevo marco de referencia estratégico y normativo, además de los ajustes necesarios a efecto de fortalecer las áreas de oportunidad consignadas en este informe. *(Ver apartado 2).*

**4.9.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de recibido por parte de la JPT de este informe, se diseñe y se comience a implementar un plan de capacitación, en el que se incluya, temas relacionados con Valoración de Riesgos, Autoevaluación del SCI, normativa sobre Control Interno, cualesquiera otro que fortalezca los conocimientos del personal allí destacados, en esos temas. *(Ver apartado 2.2.4).*

**4.10.-** En un plazo de tres meses calendario a partir de recibido por parte de la JPT de este informe, se fortalezcan los procesos de elaboración anual del SEVRI y ASCI de esa JPT, de manera que ayude a suprimir las áreas de oportunidad consignadas en este informe y cualesquiera otras que a juicio de esa Junta considere pertinente, con el objetivo de garantizar que tales procesos brinden el valor agregado esperado. *(Ver apartado 2.2.4).*

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En el plazo de diez días calendario, contados a partir de la fecha en que se reciba el presente informe, se debe remitir por parte de la JPT a esta Auditoría Interna un plan de acción donde se plasmen las actividades y responsables, así como sus fechas de cumplimiento para la ejecución en concordancia con los plazos señalados para cada recomendación.

Los responsables del cumplimiento de las recomendaciones acá planteadas, deben presentar al día hábil siguiente del plazo establecido en cada una de ellas, los documentos que acrediten el cumplimiento de las mismas a la Auditoría Interna. Asimismo, se recuerda que las recomendaciones señaladas en este apartado, son de acatamiento obligatorio una vez aprobadas por la JPT, y deberán ser atendidas dentro de los plazos y términos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esas recomendaciones en forma injustificada dentro del tiempo dado para ello, se le reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios que incumplan injustificadamente las acciones para implantar las mismas y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas, previo al otorgamiento del debido proceso, todo lo anterior en concordancia con la Ley General de Control Interno No. N° 8292.