

Auditoría Interna

25 de febrero de 2019

AI-Ad-02-2019

Señor
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre los “Instrumentos de supervisión de la Dirección de Gestión Turística”

Estimado señor:

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna analizó los instrumentos utilizados por la Dirección de Gestión Turística y sus Departamentos para medir la eficiencia, eficacia y economía de su operación, correspondiente al periodo 2018.

Los instrumentos que utiliza la Dirección de Gestión Turística y sus Departamentos para asegurarse que se alcancen los objetivos y las metas son: el Plan Anual Operativo y el Presupuesto, así como su respectivo seguimiento trimestral.

Del estudio se obtuvieron los siguientes resultados:

1) Formulación de los objetivos y metas

a) En los siguientes objetivos no se puede identificar claramente el “qué” y el “para qué”

1.2.4 Consolidar el programa de guías de turismo con el tema de la acreditación de acuerdo a la normativa vigente (Departamento de Gestión).

1.5.1 Promover una experiencia de viaje, satisfactoria para el turista nacional y extranjero, a través de programas de información, seguridad y asistencia al turista (Departamento de Servicio al Turista).

Auditoría Interna

1.1.1 Incentivar las inversiones turísticas en el país en las áreas de líneas aéreas, cruceros e infraestructura turística (Atracción de Inversiones).

b) Las siguientes metas no establecen la unidad de medida a cumplir

1.2.5.2 Mejorar las condiciones de infraestructura y servicios de parques nacionales para facilitar la atención de turistas nacionales e internacionales. (Dirección)

1.2.5.3 Generar infraestructura náutica portuaria (atracaderos) para facilitar a las empresas y pueblos costeros, el desarrollo actividades turísticas en la que utilizan pequeñas embarcaciones. (Dirección)

1.1.1.4 Coordinar la ejecución del contrato de la empresa asesora al ICT en materia de atracción de líneas aéreas. (Atracción de Inversiones)

1.4.1.3 Evaluar las playas que se inscriben por medio de los comités costeros en el programa bandera azul ecológica categoría playas a diciembre 2018. (Departamento de Certificaciones y Responsabilidad Social Turística)

c) El cálculo de avance de las siguientes metas corresponde a un estimado y no a una unidad de medida

1.2.5.2 Mejorar las condiciones de infraestructura y servicios de parques nacionales para facilitar la atención de turistas nacionales e internacionales, avance documentado en el PAO: 35% al tercer trimestre del 2018. (Dirección de Gestión Turística)

1.2.5.3 Generar infraestructura náutica portuaria (atracaderos) para facilitar a las empresas y pueblos costeros, el desarrollo actividades turísticas en la que utilizan pequeñas embarcaciones, avance documentado en el PAO al tercer trimestre del 2018: 70%. (Dirección de Gestión Turística)

1.5.1.1 Desarrollar al menos 3 acciones para brindar información turística y de prevención a los usuarios nacionales y extranjeros, avance documentado

Auditoría Interna

en el PAO al tercer trimestre del 2018: 50%. (Departamento de Servicio al Turista)

1.5.1.2 Ejecutar al menos tres programas orientados a la seguridad preventiva, protección y al mejoramiento en el servicio que se le brinda al turista, avance documentado en el PAO al tercer trimestre del 2018: 50%. (Departamento de Servicio al Turista)

1.1.2.1 Coadyuvar a las oficinas regionales en el cumplimiento de sus funciones, procurando alcancen al menos un 90% de las actividades que se les asignan, avance documentado en el PAO al tercer trimestre del 2018: 75% (Incluye las metas desde 1.1.2.1 hasta la 1.1.2.8). (Departamento de Oficinas Regionales)

1.1.1.6 Desarrollar e implementar por etapas la implementación de una estrategia para la consolidación y fomento de llegadas de cruceros con propósitos turísticos hacia Costa Rica, avance documentado en el PAO al tercer trimestre del 2018: 25%. (Atracción de Inversiones)

Al respecto, los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y Evaluación Estratégica en el Sector Público en CR”, emitidos por el MIDEPLAN (en adelante Lineamientos del MIDEPLAN), señalan, que los objetivos deben responder sobre el beneficio esperado para los usuarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución. Deben responder a las preguntas “Qué hacer” y “Para Qué hacerlo”. Así como establecer la medida a cumplir. La meta debe expresar cuánto se alcanzará del objetivo y terminan a responder al “qué”, así como el “cuánto se hace”, se inician con un verbo de acción concreta y en infinitivo; por ejemplo: realizar, aplicar, efectuar, lograr, capacitar, contratar, construir, etc.

Es importante indicar que a partir de febrero de 2018 el ICT cuenta con sus propios lineamientos sobre objetivos llamados: Lineamientos institucionales para la formulación de objetivos, metas e indicadores.

Por su parte, la norma de control interno 4.5.1, establece que se debe ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia

Auditoría Interna

de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

Además, el artículo 28 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, establece que es función de la Unidad de Planificación Institucional dirigir los procesos de planificación dentro de los lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos.

Por su parte, la Contraloría General de la República¹ señaló:

“Al respecto, se tiene como buena práctica de referencia el estándar Gestión del Valor Ganado del Project Management Institute. Este consiste en un método objetivo de gestión de proyectos para integrar y medir su progreso en lo referente al alcance, tiempo y costo. Permite controlar la ejecución del proyecto por medio de su presupuesto y cronograma de ejecución, y el avance se mide comparando el valor ganado con el valor planificado.

El valor ganado se expresa en términos monetarios y representa el trabajo que ha sido planificado ejecutar a una fecha determinada en comparación con el que realmente se efectuó, esto mediante comparaciones entre el presupuesto total de las actividades del proyecto ejecutadas y su costo real, que constituyen el avance del trabajo. Este método es reconocido por su eficacia al comunicar a los interesados el estado del presupuesto y el desempeño del tiempo del proyecto, evitando así informes subjetivos acerca del avance.

Así, con el estándar Gestión del Valor Ganado se puede determinar la eficiencia en el uso del tiempo y recursos, identificar tendencias del progreso del proyecto y la detección temprana de desviaciones en los plazos y costos, lo cual permite implementar medidas correctivas.

¹ INFORME N.º DFOE-AE-IF-13-2016 INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL AVANCE DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018 RELATIVA AL CENTRO NACIONAL DE CONGRESOS Y CONVENCIONES.

Auditoría Interna

También, dicho estándar permite estimar la fecha de término del proyecto y el costo del trabajo pendiente.

Además, de conformidad con criterio de experto el uso del estándar Gestión del Valor Ganado proporciona beneficios como: asignación de responsabilidad al director del proyecto y a cada uno de los miembros del equipo, mejora del proceso de comunicación acerca del avance del proyecto y posibilidad de cuantificar las lecciones aprendidas.”

Las condiciones identificadas por el estudio en los puntos a), b) y c) anteriores, se deben a lo siguiente:

- a) Los objetivos y las metas que planteó la Dirección de Gestión y sus Departamentos para el periodo 2018, no se formularon siguiendo los Lineamientos del MIDEPLAN. Al respecto, indicaron las Jefaturas que, una vez ejecutadas las acciones que responden a estas metas es muy difícil establecer un cálculo para determinar el avance exacto, por lo que proceden a realizar estimaciones, situación que denota limitaciones en el proceso de planificación.
- b) La supervisión de las metas planteadas por las unidades que conforman la Dirección de Gestión no fue efectiva, ya que no detectó las condiciones identificadas en el estudio.
- c) La asesoría y revisión que realiza la UPI durante el proceso de formulación del PAO no fue efectiva porque no permitió identificar estas condiciones.
- d) En el caso de las metas que se relacionan con algún proyecto, éstas no se gestionan mediante una metodología que les permita establecer de forma precisa el avance alcanzado cada vez que se debe reportar éste. Esto se comunicó mediante AI-Ad-30-2017 Servicio Preventivo sobre Metodología de Gestión de Proyectos Institucional.

El no plantear de forma adecuada los objetivos y las metas, dificulta la medición del cumplimiento de los mismos, que no se pueda obtener información para la toma de decisiones y dificulta la rendición de cuentas, máxime que se trata de recursos públicos que se están invirtiendo para generar valor público.

En relación con los proyectos, incide en que no se pueda obtener información precisa y veraz sobre el avance de los mismos, que no se puedan cuantificar en

Auditoría Interna

aspectos físicos, de tiempo, financieros, etc. lo que provoca que no se puedan detectar desviaciones de forma oportuna y tomar las decisiones que correspondan.

e) Baja ejecución presupuestaria

Al 31 de diciembre de 2018, la Dirección de Gestión reflejó un disponible presupuestario de un 41% total (¢4.101.135.903,56) distribuido de la siguiente manera:

Área	Disponible al 31 de diciembre en ¢	%
Dirección	3 530 009 084	40
Gestión y Asesoría Turística	4 709 640	10
Atracción de Inversiones	482 898 689	78
Certificaciones y Responsabilidad Social	25 630 505	27
Oficinas Regionales	24 857 094	16
Servicio al Turista	33 030 892	14

Según las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público”, el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre (principio de anualidad) y según el principio de gestión financiera, “la administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley”.

Indica este mismo cuerpo normativo² que, la ejecución del presupuesto consiste en “establecer y ejecutar los procedimientos internos de la gestión de los ingresos y de los gastos presupuestarios de manera transparente y acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad. Procedimientos que deberán contemplar los diferentes movimientos de la ejecución presupuestaria que aplica la institución (...)”.

² Normas Técnicas sobre Presupuesto Público

Auditoría Interna

Asimismo, estas normas² señalan que “es responsabilidad del jerarca procurar que exista un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del Subsistema de Presupuesto Institucional, por lo que debe emprender las medidas pertinentes para su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y evaluación, de manera que se logre cumplir con sus objetivos.”

Que se presentara una baja ejecución presupuestaria en la Dirección de Gestión en el periodo 2018 se debe a:

- a) Que la planificación de los proyectos por parte de la Dirección y sus departamentos no fuera efectiva.
- b) El ICT adolecía de una metodología para la gestión de proyectos.
- c) El seguimiento, control y evaluación del presupuesto no fue efectivo, porque no permitió identificar la baja ejecución y tomar las decisiones de forma oportuna.

Lo anterior pudo incidir que la Dirección de Gestión no genera valor público por las metas que programó y no ejecutó durante el año 2018. También la ejecución presupuestaria institucional se viera afectada, así como la de la Dirección de Gestión.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se advierte sobre lo determinado en relación con el planteamiento de objetivos y metas y la ejecución presupuestaria de la Dirección de Gestión, con la finalidad de que valore sobre si:

- a) No seguir y cumplir con los lineamientos del MIDEPLAN y con los emitidos por el ICT para la formulación de los objetivos y metas, contribuye a administrar razonablemente los riesgos identificados.
- b) Con la supervisión de las metas planteadas por las unidades que conforman la Dirección de Gestión, se garantiza el cumplimiento de las mismas.
- c) Con la asesoría y revisión que realiza la UPI al proceso de formulación del PAO, se contribuye de manera razonable a que este instrumento de planificación

Auditoría Interna

cumpla con la normativa y ayude al Instituto al cumplimiento de los objetivos y metas.

- d) La planificación que realiza la Dirección de Gestión de sus proyectos, se realiza de conformidad con la normativa y si contribuye a identificar los proyectos prioritarios para el ICT.
- e) El seguimiento, control y evaluación del presupuesto que realiza la Dirección de Gestión es oportuno, adecuado y si se realiza de acuerdo con la normativa pertinente.

Se solicita a ese Despacho, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la norma 1.1.4 de las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. Señor Gustavo Alvarado Chaves
Director de Gestión Turística
Consecutivo

FRS / aal