27 de abril de 2016
AI-143-2016

MBA. Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: Remisión de Informe AI-E-004-2016

Estimado señor:

Se remite el Informe N° AI-E-004-2016 denominado “Primer Informe parcial de la auditoría de cumplimiento realizada a la acción de Campañas Cooperativas”.

El objetivo definido del estudio fue evaluar mediante los procedimientos de auditoría las campañas cooperativas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El día 22 de abril de 2016 esta Auditoría Interna comunicó los principales resultados obtenidos del estudio a los responsables con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las recomendaciones emitidas.

Según el artículo No. 36 de la Ley General de Control Interno, se recuerda el plazo de hasta diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe con que cuenta la Administración, para ordenar la implantación de las recomendaciones.

Las recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto, la competencia que facultan los artículos 22, 35 y 36 de la Ley General de Control Interno.

Atentamente,

FERNANDO JOSE RIVERA SOLANO (FIRMA)

Firmado digitalmente por FERNANDO JOSE RIVERA SOLANO (FIRMA)
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CPF-03-0226-0040, sn=RIVERA SOLANO, givenName=FERNANDO JOSE, c=CR, o=PERSONA FISICA, ou=CIUDADANO, cn=FERNANDO JOSE RIVERA SOLANO (FIRMA)
Fecha: 2016.04.28 16:26:03 -06'00'

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. MBA. Ireth Rodríguez Villalobos
Jefe Departamento de Promoción

INFORME N° AI-E-004-2016

“Primer informe parcial de la auditoría de cumplimiento realizada a la acción campañas cooperativas”

ABRIL, 2016.

Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna
Tel. (506) 2299-5800
Fax (506) 2291-5721

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO.....ii

1. INTRODUCCIÓN 1
1.1 Origen del estudio 1
1.2 Objetivos del estudio 1
1.3 Alcance de la auditoría 2
1.4 Normas técnicas de la auditoría 2
1.5 Marco legal 2
1.6 Limitación 2
1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría 3

2. RESULTADOS 4
2.1 Metodología o criterios técnicos para elaborar el Plan General de Campañas Cooperativas Integrales (PGCCI). 4
2.2 Objetivos e indicadores del PGCCI 2013-2016 5
2.2.1 Objetivos 5
2.2.2 Indicadores 6
2.3 Objetivos del reglamento de campañas cooperativas 7
2.4 Cumplimiento de requisitos campañas cooperativas 8
2.5 Informes de resultados presentados a la Junta Directiva 10
2.6 Informe de resultados de campañas cooperativas entregados extemporáneamente por el Socio Comercial. 11
2.7 Evaluación de los informes presentados por los Socios Comerciales 12
2.8 Informes de resultados de campañas cooperativas no presentados a la Gerencia. 14
2.8.1 Decisiones tomadas por la Gerencia con los informes de las campañas cooperativas presentados por Promoción 14
2.8.2 Informes de campañas cooperativas que no se presentaron y otros que se entregaron fuera de plazo a la Gerencia 15
2.9 Oportunidades de mejora en el sistema de control interno del proceso de campañas cooperativas. 17
2.9.1 Diferencias entre el acuerdo cooperativo y el Reglamento de campañas. 17
2.9.2 Acuerdos cooperativos no firmados 18

3. CONCLUSIÓN 20

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, con el objetivo de evaluar mediante los procedimientos de auditoría las campañas cooperativas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El estudio determinó oportunidades de mejora en los requisitos mínimos o criterios a utilizar para la elaboración del PGCCI, ya que éstos no se definen para la distribución presupuestaria, número de campañas en un año y su distribución en los mercados geográficos.

En ese mismo sentido, se encontró que los objetivos del PCGCI carecen de algunos elementos que debe contener un objetivo, así como que ese plan no presentaba indicadores.

También se constató la omisión en la presentación de los requisitos de los Socios Comerciales en trece de quince campañas cooperativas contratadas.

Por su parte se evidenció que en el año 2015 el Departamento de Promoción no presentó a Junta Directiva los informes de campañas cooperativas integrales.

Con el propósito de subsanar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron recomendaciones tendientes, a que se gestione los requisitos mínimos o criterios para la elaboración del PGCCI en los puntos identificados, a que se definan en el próximo PGCCI objetivos conforme a la técnica y se instauren indicadores de medición, a que se diseñen actividades de control que garanticen el cumplimiento por parte de los socios comerciales de los requisitos de campañas, y del Departamento de Promoción de los informes de resultados de las campañas cooperativas que deben presentarse ante Junta Directiva.

AI-E-004-2016

"Primer informe parcial de la auditoría de cumplimiento realizada a la acción campañas cooperativas"

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se originó en atención al Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo general consistió en evaluar mediante los procedimientos de auditoría las campañas cooperativas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Como objetivos específicos se definieron:

- Evaluar el Plan General de Campañas Cooperativas Integrales (PGCCI) que se presenta a la Junta Directiva para corroborar que se elabora de acuerdo con criterios técnicos uniformes y adecuados.

- Evaluar el proceso de análisis y recomendación de las campañas cooperativas que se presentan a la JD con el propósito de validar su conformidad con la normativa legal y técnica, así como la oportunidad del mismo y si contribuye a que se recomienden las campañas que más aportaran al cumplimiento de los objetivos institucionales.

- Revisar el proceso de evaluación y comunicación de los resultados de las campañas cooperativas, con la finalidad de determinar su eficacia, suficiencia y oportunidad y si contribuye a determinar el cumplimiento de los objetivos de las campañas e institucionales, así como a informar resultados importantes para la toma de decisiones.

1.3 Alcance de la auditoría

- Se examinó el PGCCI 2013-2016, en lo referente a la existencia de criterios para la distribución de las campañas por mercado meta y objetivos.
- Se examinaron las campañas cooperativas del período 2014 hasta setiembre 2015, en lo referente al cumplimiento de criterios de selección, así como la evaluación y comunicación de los informes de las campañas.
- Se evaluaron los objetivos e indicadores planteados para las campañas cooperativas integrales 2013-2016.

1.4 Normas técnicas de la auditoría

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, así como lo establecido en el "Normas generales de auditoría para el Sector Público".

1.5 Marco legal

- Reglamento Interno para la Presentación, Aprobación y Ejecución de Campañas Cooperativas Integrales de Promoción del Instituto Costarricense de Turismo (Reglamento de campañas).
- Normas de Control Interno para el Sector Público (Normas de Control).
- Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (Normas para el ejercicio).
- Plan General de Campañas Cooperativas Integrales Julio 2013-Diciembre 2016 (PGCCI).
- Como mejor práctica se consideró:
  - Zambrana V. (2007) Como se construye el objetivo general. http://es.slideshare.net/victorhugo/como-se-construye-el-objetivo-general
  - http://www.iue.edu.co/documents/emp/comoGerenciar.pdf
  - http://www.gerencie.com/alineacion-estrategica-de-objetivos.html
  - *Dictamen 041-1999 (19/02/1999) de la Procuraduría General de la República.*

1.6 Limitación

No hubo ninguna limitación en el desarrollo del estudio.

1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría

En reunión celebrada el día 22 de abril a las 11 horas en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, se expusieron los resultados, conclusiones y recomendaciones (incluyendo los plazos probables de la ejecución de estas últimas) del presente informe al MBA. Alberto López Chaves, Gerente, a la MBA. Ireth Rodríguez Villalobos, Jefa del Departamento de Promoción, al Lic. Miguel Zaldívar Gómez, Proveedor Institucional.

1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración.

Se analizaron las observaciones realizadas por los presentes en la conferencia final, mismas que fueron debidamente atendidas según se muestra en los resultados del informe.

2. RESULTADOS

2.1 METODOLOGÍA O CRITERIOS TÉCNICOS PARA ELABORAR EL PLAN GENERAL DE CAMPAÑAS COOPERATIVAS INTEGRALES (PGCCI).

Analizado el PGCCI 2013-2016, se determinó que no fue diseñado mediante una metodología o modelo documentado (procedimiento) donde se establezcan los criterios técnicos comprobables que contribuyan a identificar:

- Las 35 campañas programadas y ejecutadas en el año 2015.
- La distribución presupuestaria por mercado para los tres años (Europa 46%, América 40% y Latinoamérica 14%), la cual no se obtiene de una tendencia que le daría un enfoque técnico, sino que se basó en la inversión de los dos años anteriores (2011- 2012).
- La distribución presupuestaria por metas y objetivos para los tres años, ya que el presupuesto fue presentado y aprobado en forma general, para los tres objetivos del plan (desarrollo, crecimiento y competitividad).

El artículo IV del Reglamento de campañas establece que *"… el Proceso de Promoción propondrá a la Junta Directiva para su aprobación, el Plan General de Campañas Cooperativas Integrales, el cual incluirá* ***montos económicos por mercados, metas y objetivos,*** *para cumplir con los fines promocionales que se fije el ICT."* (El realce no es del original)

La situación identificada se debe a que:

- El Reglamento de campañas es omiso en cuanto a los requisitos o criterios mínimos a considerar en la elaboración del PGCCI.
- No se observó que el Departamento de Promoción haya definido y documentado los criterios utilizados para elaborar el PGCCI.

La anterior situación, generaría riesgos asociados a que se dificulte la toma de decisiones acertadas, que se realicen campañas basadas en criterios subjetivos, poco efectivas y que no se inviertan los recursos en los mercados y objetivos más importantes, afectando el posicionamiento del destino, uso eficiente de los recursos públicos y la pérdida de competitividad.

Por lo descrito anteriormente, se emite la siguiente recomendación a la Gerencia:

1. Instruir al Departamento de Promoción para que en el plazo de tres meses, gestione y documente los requisitos mínimos o criterios a utilizar para la elaboración del PGCCI al menos con los siguientes puntos:

    - La distribución presupuestaria.
    - Cantidad y distribución regional de campañas.
    - Número de campañas cooperativas a realizar en un año y su distribución en los mercados geográficos.

Lo anterior con la finalidad de que el plan se elabore de acuerdo con criterios técnicos, uniformes, objetivos y adecuados.

2.2 Objetivos e indicadores del PGCCI 2013-2016

2.2.1 Objetivos

Un objetivo debe contener cuatro partes: Un verbo en modo infinitivo y la respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué cosa?, ¿Cómo? y ¿Para qué? [1].

El PGCCI presenta tres objetivos, revisados los mismos, se determinó que carecen de algunos elementos o partes que debe contener un objetivo.

Esta oportunidad de mejora se presenta porque es un tema que hasta ahora se viene manejando en la institución, razón por la cual, cuando el Departamento de Promoción desarrolló el PGCCI desconocía los componentes de un objetivo.

La revisión y definición adecuada de objetivos, ayudaría a mitigar riesgos asociados a la falta de identificación de la finalidad y/o beneficio tangible que se espera de los objetivos, permitiendo orientar éstos hacia resultados y establecer indicadores.

Por lo determinado en este punto se emite la siguiente recomendación a la Gerencia:

2 Instruir al Departamento de Promoción para que en el próximo PGCCI defina los objetivos de acuerdo con la técnica, de manera que contengan los elementos sustanciales y la estructura mínima que debe contener un objetivo.

[1] Zambrana V. (2007) Como se construye el objetivo general. http://es.slideshare.net/victorhugo/como-se-construye-el-objetivo-general (mejor práctica)

2.2.2 INDICADORES

El PGCCI 2013-2016 no presenta indicadores que proporcionen información para la toma de decisiones.

Al respecto, como mejor práctica[2]*un indicador se define como la relación entre las variables cuantitativas o cualitativas, que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto de objetivos y metas previstos e influencias esperadas.*

Se define como un número (cociente) que sirve para informar continuamente sobre el funcionamiento o comportamiento de una actividad en una organización, agrega que los indicadores son factores que permiten establecer el logro y el cumplimiento de la Misión, Objetivos y Metas de un determinado Proceso.

La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño, conlleva el compromiso de todos los involucrados en la generación del servicio o "producto" que ofrece su respectiva organización o unidad, y permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública y privada.

Una herramientas útil para el desarrollo de una gestión de calidad, es la medición y evaluación del servicio o producto que provee cada unidad u organización, a través de un conjunto de indicadores claves.

Las ventajas para la organización al implementar indicadores de gestión lo son:

- *Reducción drástica de la incertidumbre y la subjetividad, con el consecuente incremento de la efectividad de la organización.*
- Motivar a los miembros del equipo para alcanzar metas retadoras.
- Estimular y promover el trabajo en equipo.
- Impulsar la eficiencia la eficacia y productividad de las actividades.
- Disponer de una herramienta de información sobre la gestión del negocio para determinar que tan bien se están logrando los objetivos y metas propuestas.
- Contar con información que permita priorizar actividades basadas en la necesidad del cumplimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar y visualizar periódicamente el comportamiento de las actividades claves de la organización, y la gestión general de las unidades del negocio con respecto al cumplimiento de sus metas.

2 http://www.iue.edu.co/documents/emp/comoGerenciar.pdf

- Reorientar políticas y estrategias con respecto a la gestión de la organización.

También contrasta con sustentar la valoración del riesgo en un proceso de planificación que considere indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.

Esta oportunidad de mejora se presenta porque es un tema que hasta ahora se viene manejando en la institución, razón por la cual, cuando el Departamento de Promoción desarrolló el PGCCI desconocía cómo plantear indicadores.

La evaluación del Plan de campañas mediante indicadores permitiría gestionar y comprobar el cumplimiento efectivo de los objetivos establecidos, tomar decisiones adecuadas y oportunas así como a mitigar cualquier evento que pueda afectar el logro de éstos considerando la inversión de recursos en la acción campañas cooperativas en los diversos mercados geográficos.

Con la finalidad de subsanar la oportunidad de mejora identificada se recomienda a la Gerencia:

3 Instruir al Departamento de Promoción para que en el próximo PGCCI establezca los indicadores de medición, con la finalidad de conocer el progreso y alcance de lo que se espera obtener y tomar las acciones que procedan.

2.3 OBJETIVOS DEL REGLAMENTO DE CAMPAÑAS COOPERATIVAS

En el artículo 3 del Reglamento de campañas se establecen objetivos para la acción de campañas cooperativas, pero, no se encuentran alineados con los del plan de campañas y el plan de mercadeo institucional.

Al respecto, como mejor práctica se tiene[3]que debe existir una perfecta alineación entre cada uno de los objetivos y los planes de la empresa, en donde un objetivo debe conducir a otro.

Esta situación se presenta porque los objetivos del Reglamento se establecieron con anterioridad a la aprobación del plan de mercadeo y tampoco el Departamento de Promoción ha gestionado la modificación del reglamento.

3 http://www.gerencie.com/alineacion-estrategica-de-objetivos.html

La importancia de que los objetivos del reglamento de campañas se encuentren alineados con los definidos en el plan de mercadeo, ayudaría a gestionar el riesgo vinculado a eventuales incumplimientos de los resultados y/o logros esperados en los objetivos del reglamento, precisamente porque la priorización de la acción campañas cooperativas se encuentra en función de los definidos en los planes de campañas y mercadeo.

Por lo descrito en los párrafos anteriores se recomienda a la Gerencia:

4 Instruir al Departamento de Promoción para que en el plazo de tres meses, gestione lo que corresponda sobre la necesidad de que existan objetivos en el Reglamento de campañas (artículo 3), considerando que en el PGCCI se establecen objetivos para las campañas cooperativas. Lo anterior con la finalidad de evitar la existencia de objetivos diferentes y que no se encuentren alineados al Plan de mercadeo institucional.

2.4 CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS CAMPAÑAS COOPERATIVAS

Del análisis de una muestra de quince expedientes de campañas cooperativas se determinó:

a. En trece expedientes, que equivale al 86%, no se observó que los socios comerciales hayan acreditado (documentado) algunos de los requisitos que exige el artículo 6 del Reglamento de campañas, tales como:

- Certificación o copia certificada de la personería jurídica
- Declaración jurada que la empresa y ninguno de sus socios se encuentran afectados al régimen de prohibiciones que establecen los artículos 22 y 22 bis de la LCA
- Antecedentes de la empresa
- Mercados que opera
- Oferta de vuelos y rutas hacia Costa Rica
- Productos y paquetes que ofrece
- Listado de las empresas proveedoras costarricenses con las que opera.
- Años de operación en todos sus mercados
- Años de operación en Costa Rica.
- Movimiento de pasajeros generado a Costa Rica, durante los últimos tres años.
- Estimación de pasajeros para Costa Rica durante el período de la campaña cooperativa.

- Perfil de su cliente (rango de edades, nivel socioeconómico, estadía, gasto promedio diario, intereses y actividades del cliente, entre otros; según se considere necesario).

b. Se dificulta identificar en el expediente los requisitos aportados por los socios comerciales, ya que, aunque el legajo está foliado, no existe algún control tipo índice o lista de chequeo que permita ubicar con facilidad el documento.

Al respecto las normas de control citan que los sistemas de información deben propiciar una debida gestión documental, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información, de manera oportuna y eficiente y de conformidad con las necesidades institucionales. Adicionalmente implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo.

Las situaciones identificadas se presentan porque:

- La verificación realizada por el Departamento de Promoción para el cumplimiento de los requisitos instaurados en el artículo 6 del Reglamento de campañas no ha sido efectiva.

- El Departamento de Promoción no había identificado la necesidad de contar con un expediente bajo un sistema de control de índice o lista de chequeo.

El garantizar el cumplimiento de los requisitos por parte los Socios Comerciales en el trámite de las campañas cooperativas, permitiría gestionar, entre otros, los riesgos asociados a la aprobación de campañas improcedentes que no se apegan al bloque de legalidad, a que se invierta con un socio del cual no existe evidencia de sus atestados y experiencia y al favorecimiento de empresas.

La identificación de la presentación de los requisitos por parte del Socio Comercial contribuiría a mitigar los riesgos de que las jefaturas del Departamento de Promoción, la Asesoría Legal y ésta misma Auditoría Interna pueda comprobar que efectivamente, el ICT se encuentra aprobando campañas cooperativas con Socios Comerciales, que atendieron los requisitos solicitados por la normativa, así como para asegurar que no vaya a presentarse a Junta Directiva la aprobación de campañas con información incompleta.

Por lo identificado en este punto se recomienda a la Gerencia instruir al Departamento de Promoción para que:

5. En el plazo de un mes, diseñe e implemente actividades de control que garanticen el cumplimiento por parte de los socios comerciales de los requisitos que solicita el artículo 6 del Reglamento de campañas.

6. En futuras campañas instaure en los expedientes una actividad de control que permita comprobar el cumplimiento de los requisitos del Reglamento de campañas así como facilitar su identificación.

2.5 Informes de resultados presentados a la Junta Directiva

En el año 2015 Promoción no realizó presentaciones a la Junta Directiva sobre los informes de resultados de las campañas cooperativas. La última presentación la realizó en noviembre de 2014 de campañas realizadas en el periodo enero-junio 2014.

Lo determinado contrasta con el artículo 23 del Reglamento de campañas que establece, que el Departamento de Promoción realizará al menos dos presentaciones a la Junta Directiva, sobre los informes de resultados de las campañas cooperativas.

La justificación externada por Promoción fue porque estaban a la espera de contar con un número suficiente de campañas cooperativas concluidas, para presentar el informe, además de información solicitada por Junta Directiva (sesión del 17/12/2015), con respecto a la necesidad de aclarar algunos conceptos y procedimientos sobre el programa de campañas cooperativas, y también porque los ejecutivos de campañas manifestaron que les tomó un tiempo mayor al previsto, debido a que implica diversas etapas: análisis exhaustivo de lo recomendado, un proceso de recolección de insumos, el procesamiento de datos y la redacción de conclusiones, pasos que requieren tiempo prudencial para poder presentar un resultado integral y satisfactorio.

No obstante lo indicado, la normativa es clara al establecer la periodicidad para realizar las presentaciones ante la Junta Directiva y no establece excepciones.

En criterio de esta Auditoría, la situación obedece porque el Departamento de Promoción no ha garantizado el cumplimiento del artículo 23 del Reglamento de campañas.

La presentación de los resultados de las campañas cooperativas a la Junta Directiva en la forma y plazos definidos en el reglamento, permitiría administrar los riesgos

asociados, de que el Órgano Colegiado conozca de forma oportuna los resultados obtenidos, los recursos invertidos y tomar las decisiones que procedan.

Por lo identificado en este punto se recomienda a la Gerencia:

7. Instruir al Departamento de Promoción para que en un mes, diseñe e implemente las actividades de control necesarias para cumplir con lo estipulado en el artículo 23 del Reglamento de campañas referente a la presentación ante la Junta Directiva de los informes de resultados de las campañas cooperativas.

2.6 Informe de resultados de campañas cooperativas entregados extemporáneamente por el Socio Comercial.

De seis campañas cooperativas analizadas que se ejecutaron en los períodos 2014-2015, se determinó que en dos los socios comerciales (Atalaya Turismo y Classic Vacation) presentaron extemporáneamente el informe final de resultados. Además, no se ha informado a la Gerencia sobre la presentación tardía del informe por parte de esos socios.

Al respecto, los artículos 20, 24 y 25 del Reglamento de campañas, dictan:

"El Socio deberá presentar un informe final de resultados con el detalle de las acciones ejecutadas, la movilización final de pasajeros y el comportamiento del mercado durante el período de la ejecución de la campaña cooperativa integral, a más tardar tres meses después del final del período de movilización de pasajeros convenidos entre las partes, así como los documentos correspondientes que demuestren que ha cumplido con lo pactado".

"El incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, por causas imputables al Socio, dará lugar a que el ICT no considere a este Socio en futuros desarrollos de Campañas Cooperativas Integrales de Promoción de Costa Rica, según las siguientes disposiciones:

a) Presentación tardía del informe final de resultados, máximo 2 meses adicionales al plazo establecido en el artículo 20 de este Reglamento: sanción de hasta un año sin campaña cooperativa, según criterio técnico emitido por la Unidad Coordinadora".

Lo determinado por el estudio se debe a que la verificación establecida por el Departamento de Promoción para que los socios presenten los informes de forma oportuna no ha sido efectiva.

El aseguramiento de la presentación oportuna del informe de resultados del Socio Comercial, permitiría gestionar, entre otros, los riesgos asociados a que se pueda evaluar el cumplimiento de los objetivos de la campaña cooperativa integral, en cuanto a las características y condiciones convenidas conforme lo establece el artículo 21 del Reglamento de campañas y también continuar desarrollando campañas con las mismas empresas, que presentaron extemporáneamente los resultados, y no fueron sancionadas.

También aumenta el riesgo de exponer a la Junta Directiva a la aprobación de campañas cooperativas con empresas que entreguen fuera de plazo el informe final de resultados, en detrimento de la utilización eficiente de los recursos.

Por lo determinado en este acápite, se recomienda a la Gerencia:

8. Instruir al Departamento de Promoción para que:

a. En el plazo de un mes, diseñe e implemente las actividades de control necesarias que permitan dar un seguimiento efectivo y oportuno, para que los socios comerciales presenten los informes de las campañas ejecutadas dentro del plazo que establece el artículo 20 del Reglamento de Campañas.

b. En un plazo de una semana, comunique a la Gerencia para lo que corresponda y, de conformidad con lo establecido en el inciso a) del artículo 24 del Reglamento de Campañas, sobre la presentación tardía del informe final de resultados de los casos identificados en este estudio.

c. En el plazo que defina la Gerencia, revise si se han presentado otros casos donde el socio no haya entregado en tiempo el informe final de resultados y no se haya comunicado, de conformidad con lo establecido en el artículo 24, inciso a) del Reglamento de campañas y de presentarse casos proceder a comunicarlo a la Gerencia para lo pertinente.

2.7 Evaluación de los informes presentados por los Socios Comerciales

La jefatura del Departamento de Promoción indicó que la evaluación de los resultados de las campañas se hace en el informe que se presenta a la Gerencia.

No obstante lo anterior, en las siguientes tres campañas cooperativas finalizadas en los períodos 2014-2015, el Departamento de Promoción no ha presentado el informe a la Gerencia, por lo tanto, tampoco ha evaluado los resultados remitidos por los socios:

- Atalaya Turismo
- Classic Vacation
- Hoolbrook Travel

Lo anterior es contrario con el artículo 21[4] que establece que la Unidad Coordinadora (Promoción), una vez concluida la campaña, debe evaluar el informe remitido por el socio comercial para verificar el cumplimiento de los objetivos de la campaña, principalmente en cuanto a las características y condiciones convenidas*".*

Lo determinado en este punto se debe a que las acciones establecidas por el Departamento de Promoción para realizar la evaluación de los informes presentados por los socios no han sido efectivas.

La evaluación del Departamento de Promoción a los informes de resultados presentados por los Socios Comerciales, ayudaría a administrar, entre otros, los riesgos asociados a la verificación efectiva de los objetivos de la campaña, situación que de no hacerse aumentaría el riesgo, de que el ICT apruebe los resultados alcanzados de una campaña que no alcanzó los objetivos planteados, las acciones ejecutadas, número de pasajeros propuestos, además de no conocerse las justificaciones ante eventuales incumplimientos y la no aplicación de sanciones correspondientes.

Por los resultados determinados, se recomienda a la Gerencia:

9. Instruir al Departamento de Promoción para que:

   a. En un plazo de dos meses, diseñe e implemente las actividades de control necesarias para cumplir con la evaluación de los informes que presentan los socios, de conformidad con el artículo 21 del Reglamento de Campañas.

   b. En el plazo que defina la Gerencia, revise si se han presentado otros casos donde no se haya cumplido con el artículo 21 del Reglamento de Campañas, de identificarse casos proceder a realizar la evaluación.

[4] *Reglamento de campañas*

2.8 Informes de resultados de campañas cooperativas no presentados a la Gerencia.

2.8.1 Decisiones tomadas por la Gerencia con los informes de las campañas cooperativas presentados por Promoción.

Los resultados de las campañas cooperativas se informan a la Gerencia por estar así normado en el Reglamento de campañas, pero, ésta no toma decisiones, solo da seguimiento de las acciones de cada campaña y verifica el tema de sanciones por incumplimientos según lo indicó la misma Dependencia, y no se observó que se presente ante la Subgerencia de Mercadeo.

Al respecto, la Procuraduría General de la República se refirió[5], que *la competencia es la aptitud para actuar de las personas u órganos públicos. Comprende el conjunto de poderes y deberes otorgados por el ordenamiento jurídico a una autoridad administrativa. En ese sentido, es la medida de la acción de esa autoridad, señalando los límites de su accionar. Sobre este punto se ha dicho:*

> *"Las personas públicas, en el cumplimiento de sus fines o, por mejor decir, al tener marcados legalmente unos fines y tender, en su actuación, a ellos, son determinantes de una capacitación, también legal, que provoca o hace surgir esa aptitud para la actuación y, por ello, podríamos considerar la competencia como la aptitud legal para el cumplimiento de la actividad teleológica de los órganos públicos. O, aún mejor: la aptitud legal para que con unos medios y unas formas predeterminadas realicen sus fines los órganos públicos... " (Rafael A. Arnanz, De la Competencia Administrativa, Editorial Montecorvo, Madrid, España, 1967, páginas 26 y 27).*
>
> *Del carácter teleológico y funcional de la competencia, se deriva su naturaleza de poder-deber. La necesidad de satisfacer el interés público, entraña que la autoridad deba ejercer su competencia para satisfacerlo, sin poder declinarla, salvo casos expresamente autorizados por el ordenamiento.*
>
> *De la circunstancia de que la atribución de competencia sea expresa, podría suponerse que existe una clara determinación de los poderes y deberes dentro de la estructura organizacional, de forma que pueda determinarse a qué autoridad corresponde actuar en XXX casos*

[5] *Dictamen 041-1999 (19/02/1999)*

concretos y para cuáles resulta, por el contrario, incompetente. Empero, la realidad demuestra que pueden presentarse conflictos. Sea por cuanto diversas autoridades administrativas se consideran, fundada o erradamente, competentes para actuar, sea porque estiman que carecen de potestad para hacerlo en un caso concreto y que, en consecuencia, quién debe actuar es otra autoridad".

Los informes se remiten a la Gerencia por estar así tipificado el Reglamento de campañas pero, no define qué debe realizar ésta con el informe y tampoco se ha evaluado el beneficio que aporta esta actividad.

Es importante indicar que las campañas no son aprobadas por la Gerencia, pues esta función está a cargo de la Junta Directiva,

El no estar tomándose decisiones del informe de resultados de cada campaña cooperativa porque el reglamento no establece ese deber, aumenta el riesgo de que no exista cuestionamientos y evaluación de la Gerencia, sobre si efectivamente los resultados presentados por el Socio Comercial fueron alcanzados, y si los beneficios obtenidos producto de la campaña ayudaron al cumplimiento de los objetivos de la acción conforme al PGCCI y el PMI, considerando la inversión de recursos en dicha actividad.

Al respecto, se recomienda a la Gerencia:

10. Instruir al Departamento de Promoción para que en un plazo de tres meses, revise el artículo 22 del Reglamento de campañas con la finalidad de determinar la necesidad de que los informes sean remitidos a la Gerencia y establecer el objetivo para el cual se envían.

2.8.2 Informes de campañas cooperativas que no se presentaron y otros que se entregaron fuera de plazo a la Gerencia

a. Para las siguientes campañas cooperativas finalizadas en el período 2014-2015, el Departamento de Promoción no ha presentado ante la Gerencia el informe final:

    1. Atalaya Turismo
    2. Classic Vacation
    3. Holbrook Travel

Es importante indicar, que debido a que los socios comerciales Atalaya y Classic Vacation entregaron el informe final de resultados en enero y marzo 2016 respectivamente, el Departamento de Promoción aún se encuentra en plazo para presentarlos ante la Gerencia, sin embargo, se comunican como no entregados precisamente por la tardanza en el envío de los informes de ambos socios.

b. Los siguientes informes de resultados se presentaron extemporáneamente ante la Gerencia:

    1. Kuoni
    2. Pool Copa Mayorista
    3. Apple Vacation

Lo anterior es contrario con lo establecido en el artículo 22[6] que norma *La Unidad Coordinadora será la encargada de informar a la Gerencia General sobre el resultado final de cada campaña cooperativa.*
(…)
Este informe final de resultados deberá presentarse a la Gerencia General a más tardar tres meses después de haber recibido de conformidad el informe por parte del Socio y una vez finalizado el periodo de movilización de pasajeros convenidos entre el ICT el Socio".

Las situaciones identificadas se presentaron porque el Departamento de Promoción no ha garantizado el efectivo cumplimiento del artículo 22 del Reglamento de campañas, referente a informar a la Gerencia General sobre el resultado final de cada campaña cooperativa integral.

Lo determinado por el estudio, se debe a que la verificación establecida por el Departamento de Promoción para presentar en tiempo los informes ante la Gerencia no ha sido efectiva.

La presentación y oportuna entrega de los resultados de las campañas cooperativas a la Gerencia o a la Dirección de Mercadeo, coadyuvaría a gestionar entre otros, los riesgos asociados a que se desconozca si las campañas cooperativas realizadas por el ICT fueron satisfactorias, considerando las variables definidas en el reglamento, además si el informe no se hace o se presenta en forma tardía, incrementa el riesgo de formalizar en corto plazo campañas con las mismas empresas que no cumplieron resultados.

[6] *Ibídem 4*

De acuerdo con el resultado encontrado en este punto, se recomienda a la Gerencia:

11. Instruir al Departamento de Promoción para que en un plazo de dos meses, diseñe e implemente las actividades de control necesarias para cumplir con el plazo de tres meses que establece el artículo 22 del Reglamento de campañas referente a informar sobre los resultados finales de cada campaña cooperativa.

2.9 Oportunidades de mejora en el sistema de control interno del proceso de campañas cooperativas.

2.9.1 Diferencias entre el acuerdo cooperativo y el Reglamento de campañas.

El estudio determinó que se presentan diferencias entre lo que solicita el acuerdo cooperativo y el Reglamento de campañas, en relación con el informe final de resultados, ya que el primero establece un plazo de dos meses para presentarlo y el segundo tres meses. Además, el acuerdo solicita los resultados obtenidos y el reglamento la movilización final de pasajeros y el comportamiento del mercado durante el período de la ejecución de la campaña.

Lo anterior difiere con el artículo 20[7] ya que este indica:

> "El Socio deberá presentar un informe final de resultados con el detalle de las acciones ejecutadas, la movilización final de pasajeros y el comportamiento del mercado durante el período de la ejecución de la campaña cooperativa integral, a más tardar tres meses después del final del período de movilización de pasajeros convenidos entre las partes, así como los documentos correspondientes que demuestren que ha cumplido con lo pactado".

Mientras que la cláusula relacionada con los informes de los acuerdos cooperativos revisados en la muestra establece:

> "(…) al cierre del proyecto LA EMPRESA deberá presentar un Informe Final de las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos en un plazo no mayor a dos meses posteriores a la finalización del período convenido en el Plan de Medios de la Campaña Cooperativa; siguiendo para ellos los pasos del formulario que el ICT le proporcionará. Corresponderá a la

[7] Ibídem 4

Unidad Coordinadora evaluar y verificar la información presentada y su efectivo cumplimiento".

La situación determinada obedeció a una omisión por parte del Departamento de Promoción en verificar si los términos del acuerdo cooperativo se ajustan a lo establecido por el Reglamento de campañas.

La situación determinada por el estudio, aumenta el riesgo de que existan errores u omisiones por parte del socio comercial en la presentación oportuna y veraz de los informes y provoque que la información aportada no sea la solicitada en el artículo 20 del Reglamento de campañas dificultando la evaluación y toma de decisiones.

Por lo identificado se recomienda a la Gerencia:

12. Instruir al Departamento de Promoción para que verifique que los futuros acuerdos cooperativos estén de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de campañas.

2.9.2 ACUERDOS COOPERATIVOS NO FIRMADOS

De quince expedientes revisados, en tres (TUI Suisse y Apple Vacations) los acuerdos cooperativos no fueron firmados por el representante de los socios comerciales.

Al respecto, las Normas de Control establecen que los titulares subordinados, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales y según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento.

Lo identificado en el estudio se debe a que las actividades establecidas por el Departamento de Promoción para verificar que los acuerdos cooperativos estén debidamente firmados no han sido efectivas.

Si lo anterior no se soluciona, genera riesgos asociados a eventuales incumplimientos por parte del socio comercial de las cláusulas pactadas, situación que podría provocar que el ICT no pueda ejercer acciones legales y de sanción hacia la empresa.

De conformidad con lo antes expuesto se recomienda a la Gerencia:

13. Instruir al Departamento de Promoción para que en un plazo de un mes establezca las actividades de control mínimas pero necesarias que garanticen que los acuerdos de cooperación sean firmados por los responsables.

3. CONCLUSIÓN

El estudio determinó que el Departamento de Promoción ha venido formalizando y ejecutando campañas cooperativas que presentan oportunidades de mejora, tales como en la elaboración del PGCCI, en el cumplimiento de requisitos para la formalización, evaluación, rendición de cuentas (informes) y de control interno, ya que:

- No se cuenta con una metodología y criterios técnicos documentados para la elaboración del PGCCI.
- Los objetivos del PGCCI no definen conforme a la técnica, tampoco se han diseñado indicadores que ayuden a la evaluación y cumplimiento de los objetivos.
- No se garantiza el cumplimiento de todos los requisitos que exige la normativa para la aprobación de las campañas cooperativas.
- Algunas campañas cooperativas no se han evaluado, lo que aumenta el riesgo de conocer si las mismas rindieron los resultados esperados e impide que se tomen las decisiones de forma oportuna.
- Los informes de resultados de las campañas cooperativas no son presentados a la Junta Directiva desde junio 2014.

Si las oportunidades de mejora identificadas en el estudio se subsanan, el Instituto tendrá una garantía razonable de que el PGCCI se elaborará bajo criterios técnicos debidamente definidos, con objetivos claros y con indicadores que ayudarán a medir los resultados, que las campañas que apruebe la Junta Directiva cumplen con la normativa atinente, que las evaluaciones de los resultados se realicen a tiempo y que los mismos se comuniquen oportunamente ante las instancias correspondientes para la toma de decisiones y, además, que el sistema de control establecido contribuirá a mejorar el proceso que se sigue en la acción.

Todo lo anterior contribuirá a una adecuada rendición de cuentas de los recursos públicos que invierte el Instituto en las campañas cooperativas.