

02 de noviembre de 2016

**AI-363-2016**

**Consejo Director**

Polo Turístico Golfo Papagayo

**Asunto:** Remisión de Informe de auditoría.

Estimados señores:

Se remite el Informe N° AI-O-03-2016 denominado “Auditoría operativa realizada en la Dirección Ejecutiva del Polo Turístico Golfo Papagayo”.

El objetivo definido del estudio fue contribuir con la Dirección Ejecutiva mediante la aplicación de procedimientos de auditoría, con la finalidad de corroborar que la gestión que realiza se lleva a cabo de manera efectiva y eficiente.

El día 31 de octubre 2016, esta Auditoría Interna comunicó los principales resultados obtenidos del estudio al Consejo Director, como 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 el Consejo 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,

Lic. Fernando Rivera Solano MBA  
**Auditor Interno**

FRS / jbg

C. Consecutivo

INFORME N° AI-O-03-2016

**AUDITORÍA INTERNA  
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO**

**INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA  
REALIZADA EN LA DIRECCIÓN EJECUTIVA  
DEL POLO TURÍSTICO GOLFO DE PAPAGAYO**

**Noviembre, 2016.**

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO.....	i
1 INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del estudio .....	1
1.2 Objetivos del estudio.....	1
1.3 Alcance del estudio .....	1
1.4 Normas técnicas de la auditoría.....	2
1.5 Marco legal .....	2
1.6 Limitaciones.....	2
1.7 Comunicación verbal de los principales resultados .....	3
2 RESULTADOS .....	4
2.1 Planificación .....	4
2.2 Proyectos de infraestructura.....	12
2.3 Fiscalización de concesiones, lotes libres y coordinación interdepartamental.....	17
2.4 Gestión documental .....	23
2.5 Distribución de tareas .....	26
2.6 Ambiente de control (percepción de los colaboradores).....	27
3 CONCLUSIÓN .....	33

## RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

---

La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, con el objetivo de coadyuvar en que la gestión de la Dirección Ejecutiva se realice de manera eficiente y eficaz.

Del estudio se determina oportunidades de mejora en la planificación porque no se vinculan los objetivos estratégicos con acciones específicas para alcanzar cada uno de los objetivos. Esto debió presentarse por parte de la Dirección Ejecutiva y aprobarse por el Consejo Director según lo recomendado en el documento “Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro del PTGP” (“Actualización Estratégica”).

Como parte de los objetivos definidos en el documento “Actualización Estratégica” se menciona tener la adecuada infraestructura y la principal limitante para el desarrollo del PTGP corresponde a la carencia del recurso hídrico. Se procede a revisar los controles sobre el proyecto de acueducto y se observa la falta de preparación de un listado de todas las actividades requeridas para ejecutar el proyecto, la definición de la secuencia de esas actividades para luego proceder a asignar el tiempo de ejecución que facilite el monitoreo del avance del proyecto, la medición de la eficiencia y tomar acciones de mejora. También en los proyectos de infraestructura de menor cuantía, de cinco casos revisados, en tres la licitación fue presentada hasta el último trimestre del año lo que generó subejecuciones presupuestarias en reiterados períodos. La oficina ejecutora PTGP tiene como indicador de eficacia y economía la ejecución presupuestaria, pero no se identifican indicadores para medir la eficiencia de la gestión. Los indicadores permiten identificar brechas entre la situación actual y el resultado deseado, para entonces proceder a implementar medidas correctivas, sin embargo, no se observa esas medidas correctivas en los períodos del 2012 al 2015.

Otra de las principales actividades que debe realizar la Dirección es la fiscalización de las concesiones, para asegurarse del funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones del concesionario. El estudio determinó oportunidades de mejora en la planificación y ejecución de las inspecciones, por ejemplo, no hay actividades de control que aseguren que se efectuó la inspección sobre la totalidad de las concesiones, ni listados de verificación que garanticen la inspección de todos los

elementos a cumplir por parte del concesionario. No hay procedimientos ni definición de los canales de comunicación con otros departamentos para atender temas de las concesionarias y también existen oportunidades de mejora en los controles de monitoreo que garanticen el seguimiento oportuno de hallazgos.

Debido al volumen documental que la oficina recibe y genera, se incluyó dentro del estudio la revisión de las políticas y procedimientos de gestión documental. Se observó en los manuales la omisión de los procedimientos para la totalidad de la documentación, adicionalmente los procedimientos y políticas no incluyen actividades para la ubicación, trazabilidad, clasificación, indización, niveles de seguridad, accesos, entre otras actividades. Además, la oficina no tiene procesos sistematizados o sistema de gestión automatizada que garanticen la eficiencia de la información que se maneja.

Siendo el ambiente de control el fundamento para la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno y en consecuencia para el logro de los objetivos institucionales, se realizó una encuesta al personal para determinar la percepción del ambiente de control. Según sus resultados se identificaron oportunidades de mejora en temas de compromiso superior asociado a la comunicación de políticas, procedimientos, objetivos, también en materia de fortalecimiento de la ética institucional principalmente por los niveles de cortesía y respeto, en idoneidad del personal la percepción es mejorar en tema de capacitaciones y en estructura organizativa.

Con el propósito de subsanar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron recomendaciones relacionadas con la planificación estratégica incluyendo mejoras en los procedimientos presupuestarios, así como mecanismos de monitoreo y medición que permitan mejorar estimaciones en los tiempos y costos de los proyectos de inversión. Además, elaborar y actualizar procedimientos para las inspecciones de concesiones en sus etapas de planificación, ejecución, comunicación y seguimiento de las recomendaciones emitidas, así como para la elaboración de informes parciales sobre los resultados, avances, retrasos que se vayan dando en el PTGP. También en materia de gestión documental se recomienda actualizar los procedimientos de tal forma que abarquen toda la documentación. De igual forma para mejorar el ambiente de control se recomienda un estudio de clima organizacional.

## **AUDITORÍA INTERNA**

### **INFORME AI-O-03-2016**

#### **INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA EN LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL POLO TURÍSTICO GOLFO DE PAPAGAYO**

## **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 del estudio consistió en contribuir con la Dirección Ejecutiva mediante la aplicación de procedimientos de auditoría, con la finalidad de corroborar que la gestión que realiza se lleva a cabo de manera efectiva y eficiente.

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

Evaluar el proceso de planificación que realiza la Dirección Ejecutiva de los proyectos de infraestructura con la finalidad de comprobar que se realiza de acuerdo con criterios de eficacia y oportunidad, apegados a la normativa aplicable.

Analizar el proceso de fiscalización que realiza la Dirección Ejecutiva de las concesiones y lotes libres, con el propósito de corroborar que sea oportuno, efectivo y que contribuya a que los concesionarios y el Instituto cumplan con sus obligaciones.

### **1.3 ALCANCE DEL ESTUDIO**

El trabajo de campo fue concluido en febrero de 2016 y comprendió la gestión de la Dirección Ejecutiva, específicamente asociadas con la planificación, la fiscalización de concesiones, las actividades sobre proyectos de infraestructura, gestión documental y sobre el ambiente de control. El período de estudio comprende del 1°

de enero de 2012 y hasta el 31 de agosto de 2015, extendiéndose cuando se consideró pertinente.

Debido a que el Consejo Director no sesionó por un lapso prolongado por no tener su quórum estructural, y a que, aunque se agendó no fue posible presentar el informe; el 23 de agosto de 2016 se procedió a realizar una indagación para verificar la situación actual en relación con los resultados del estudio, determinándose que los resultados se mantenían.

#### **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 las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”.

#### **1.5 MARCO LEGAL**

- a) Ley General de Control Interno.
- b) Ley Reguladora del Desarrollo y Ejecución del PTGP.
- c) Ley de Planificación Nacional.
- d) Reglamento a la Ley Reguladora del PTGP.
- e) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- f) Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.
- g) Reglamento a la Ley Reguladora del PTGP.
- h) Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicas.
- i) Normas de Control Interno para el Sector Público.
- j) Lineamientos Técnicos y metodológicos para la Planeación y seguimiento a metas del Plan Nacional de desarrollo para la Programación Presupuestaria y para la evaluación estratégica en el sector Público en Costa Rica, MIDEPLAN.
- k) Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro
- l) Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.

#### **1.6 LIMITACIONES**

No hubo ninguna limitación en el desarrollo del estudio.

## 1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

El 31 de octubre de 2016 a las 10:30 a.m., en la sala de sesiones del ICT, se presentaron al Consejo y al Director Ejecutivo, los resultados, conclusiones y recomendaciones (incluyendo los plazos de la ejecución de estas últimas).

## 2 RESULTADOS

---

### 2.1 PLANIFICACIÓN

#### a) Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro del PTGP

En marzo de 2012 la Junta Directiva (SJD-155-2012) aprobó por recomendación del Consejo Director (CDP-048-2012) el documento denominado “Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro del PTGP 2012” (Actualización Estratégica), en éste se plasma, entre otros aspectos los siguientes:

- Los objetivos,
- Concepto del proyecto,
- Principios orientadores,
- Líneas de acción,
- Regulaciones técnicas y
- Recomendaciones para la implementación.

La Actualización Estratégica establece los siguientes objetivos para el PTGP:

*“El objetivo del proyecto es desarrollar y posicionar competitivamente el Polo Turístico Golfo de Papagayo, aprovechando al máximo los recursos turísticos de la región, para competir en el mercado internacional y nacional con productos turísticos diversificados en sol y playa, naturaleza y aventura, bajo un concepto de sostenibilidad.”*

Los objetivos específicos planteados son los siguientes:

***a)** El desarrollo y comercialización de nuevos productos turísticos que logren mejorar la calidad en la experiencia turística en Guanacaste y el país como destino turístico*

***b)** La generación de empleo y estímulo a la economía regional. Promover la activación económica de la región mediante la generación de empleos e ingresos, y la obtención de divisas para la economía nacional.*

***c)** Contar con la infraestructura adecuada que permita poner el valor los atractivos turísticos contenidos en el proyecto.*

*d) Posicionar competitivamente el PTGP como un ejemplo de turismo sostenible y planificado tanto para el turismo internacional como el nacional.*

*e) Formular alternativas para el uso adecuado de la tierra, aprovechando correctamente los recursos naturales y turísticos, así como la infraestructura existente.*

*f) Mantener el FONDETUR enunciado en la Ley 6758 para agilizar el desarrollo de la infraestructura del Proyecto y las obras complementarias, sea dentro del área del proyecto o en sus áreas de influencia.”*

Sin embargo, el 18 de diciembre de 2014 (SJD-537-2014) y el 9 de enero de 2015 (SJD-001-2015) la Junta Directiva acordó:

*A) “Solicitar a la Administración la elaboración de un Plan Estratégico para Papagayo, para que sea integrado al Plan Estratégico Institucional, estableciendo un conjunto de recomendaciones que permitan mejorar el PTGP acorde al PEI vía reglamento”.*

La Actualización Estratégica aprobada en el año 2012 es el instrumento o figura directiva de planeamiento que señala los objetivos, las grandes directrices o líneas maestras que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística o edificatoria y el uso del suelo del Proyecto (integrado por unas directrices o normas técnicas, por un contenido normativo propiamente dicho necesario para su efectividad), al menos para los próximos cinco años siguientes a su aprobación.

En el inciso d) de este punto, se analiza la vigencia de la Actualización Estratégica.

**b) Gestión de la Dirección Ejecutiva en relación con la “Actualización Estratégica”.**

La Actualización Estratégica recomienda a la Dirección Ejecutiva lo siguiente:

*“Es necesario que el Consejo Director, por recomendación de la Dirección Ejecutiva, defina una planificación operativa asociada al Plan Maestro General. Estos planes corresponden al **nivel táctico de la planificación estratégica, y constituyen la guía para el accionar operativo del día a día.** Es indispensable que esa planificación operativa se vincule a los planteamientos estratégicos definidos en este documento. Así, el Plan Maestro General debe ser el principal insumo para el desarrollo institucional de los Planes de Acción de la Oficina Ejecutora al menos para los próximos cinco años.”* (El realce no es del original).

No obstante lo anterior, el estudio determinó que la Dirección Ejecutiva no ha definido la planificación táctica o plurianual, que se vincule a los planteamientos estratégicos definidos para así dar cumplimiento con la Actualización Estratégica y con el acuerdo adoptado por la Junta Directiva. (SJD-155-2012).

Lo anterior se debe a una omisión por parte de la Dirección Ejecutiva al no cumplir con lo establecido en la Actualización Estratégica, en cuanto a definir y presentar al Consejo Director para su aprobación, la planificación operativa o plan táctico que responda a los planteamientos estratégicos, aunado a lo anterior, cabe agregar que dicha omisión se ha dado no obstante que la Actualización Estratégica fue aprobada por la Junta Directiva desde el año 2012.

La justificación emitida por la Dirección Ejecutiva, fue que *“el plan táctico no se realiza porque la directriz fue darle prioridad al tema de agua y también por la flexibilidad en el cambio de usos de suelo y otros cambios que se permiten que dificultan elaborar un plan táctico. Se ha solicitado al CD lineamientos para restringir esos cambios, sin embargo, no se ha recibido respuesta. Se elaboró un informe de ingresos, gastos y proyectos de inversión con una proyección a 5 años, del mismo se realiza una actualización anual.”*

Por lo indicado por la Dirección Ejecutiva, es menester aclarar que la prioridad del recurso hídrico fue acordada por la Junta Directiva desde el año 2010, es decir, dos años antes de que se aprobara por ese mismo órgano colegiado la Actualización Estratégica, y ésta contiene el acuerdo de la Junta Directiva como insumo para definir los principios orientadores sobre el tema del agua.

De igual forma, el informe de ingresos, gastos y proyectos de inversión que hizo mención la Dirección Ejecutiva, se presentaba ante el Consejo Director antes de aprobarse la Actualización Estratégica, y aunque la proyección es un insumo para el plan táctico, no responde a todos los objetivos plasmados en la Actualización Estratégica.

En relación con el tema del uso de suelo, el plan maestro norma el mismo y existe un procedimiento para este fin, razón por la cual, esta Auditoría no lo ve como impedimento para realizar la planificación táctica, sino, es un elemento a tomar en cuenta en la misma.

Al respecto, los incisos a) y b) del artículo 3 ter<sup>1</sup>, establecen que son funciones del Director Ejecutivo ejecutar todos los acuerdos que el CD le encomiende y ejercer la dirección, coordinación, administración y control constante sobre el desarrollo general del proyecto con el propósito de asegurar que el mismo se ejecute de conformidad con la normativa y disposiciones internas y externas vigentes.

Además, la programación presupuestaria estratégica<sup>2</sup>, comprende una serie de acciones coordinadas, íntimamente ligadas entre sí, que permiten, mediante la participación activa de los niveles directivos responsables, tanto en el plano institucional como en el programático, traducir los planes de largo y mediano plazo en un plan anual o plurianual.

Se entiende como instrumentación del plan, según el glosario de MIDEPLAN, al conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; eligiendo los principales instrumentos

---

<sup>1</sup> Reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo

<sup>2</sup> Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto y Evaluación de MIDEPLAN

de política económica y social; asignar recursos, determinar responsables y precisar los tiempos de ejecución.

La falta de implementación de la “Actualización Estratégica” la cual fue aprobada por la Junta Directiva ocasiona o podría ocasionar:

1. Que no se propicie la generación de beneficios para este desarrollo turístico y para Costa Rica, y además que no se obtenga un aumento del dinamismo económico, social, cultural y ambiental.
2. Que no se tenga un enfoque en resultados y no se asocien las acciones con los objetivos del PTGP.
3. Que no se contribuya a la optimización de la gestión y del desarrollo basado en un mejoramiento de las condiciones económicas del país, proyección social y respeto por el medio ambiente.
4. No se propicie el desarrollo de la zona de forma planificada y controlada.
5. No se contribuya al respeto de las áreas protegidas y de la riqueza ambiental de la zona y no se fomente la educación para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.
6. Que el Plan Maestro General para el PTGP no se convierta en el punto de partida para generar un aumento sustancial de ingresos y empleo en turismo, especialmente en la región y en comunidades locales.
7. Que el Plan Maestro General no genere mayores oportunidades de crecimiento económico, coadyuve al incremento de la inversión nacional y extranjera, se mejore el posicionamiento del PTGP (bajo la marca Costa Rica) en un escenario global.
8. Que se induzca a error a la Junta Directiva y al Consejo Director en la toma de decisiones sobre aspectos que quizás se aparten de lo normado en la Actualización Estratégica.

### **c) Fiscalización por parte del Consejo Director a la Dirección Ejecutiva**

El inciso h) del artículo 3 bis<sup>3</sup>, establece como responsabilidad del Consejo Director fiscalizar el trabajo de la Dirección Ejecutiva.

---

<sup>3</sup> Reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo

Además, la Actualización Estratégica recomienda:

*“La Oficina Ejecutora es responsable de velar por el cumplimiento de los principios orientadores y las regulaciones técnicas de este Plan Maestro General. Para ello, se recomienda la elaboración e implementación de herramientas de monitoreo estandarizadas (listas de chequeo, machotes de informes) y consensuadas (elaboradas a partir de una discusión participativa).”*

Revisadas las actas del Consejo Director, no se observó que este Órgano Colegiado haya supervisado a la Dirección Ejecutiva para que cumpliera con la planificación operativa al nivel táctico que recomienda la Actualización Estratégica, por lo tanto, tampoco se presentó a Junta Directiva dicho plan para aprobación.

Que a cuatro años de aprobada la “Actualización Estratégica” no se haya implementado también obedece a que el Consejo Director no ha fiscalizado el trabajo del Director Ejecutivo en este tema.

#### **d) Seguimiento y evaluación de la implementación de la “Actualización Estratégica”.**

La “Actualización Estratégica” recomienda:

*“El desarrollo de sistemas, principalmente de monitoreo del avance en la implementación del enfoque estratégico, aumentaría la capacidad para generar resultados en el tiempo.”*

El estudio determinó que no se le dio seguimiento o monitoreo a la implementación de la Actualización Estratégica, por lo tanto, tampoco se evaluaron los resultados obtenidos de la ejecución de dicha actualización estratégica.

Al respecto, el artículo 11<sup>4</sup> establece que la Administración Pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

Por su parte, el inciso e) del artículo 2<sup>5</sup> regula que para alcanzar los objetivos, se debe evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.

La evaluación es un proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de manera sistemática políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos.<sup>6</sup>

Es importante resaltar que, la Actualización Estratégica fue aprobada hace cuatro años (marzo 2012) y, en este periodo, no se ha definido la planificación operativa o táctica asociada al Plan Maestro General, tampoco se le ha dado seguimiento a la implementación de la Actualización Estratégica y, por lo tanto, no se evaluó la misma con la finalidad de conocer los resultados en el tiempo.

Además, la Actualización Estratégica no se ha revisado con la finalidad de determinar en qué medida las condiciones del entorno, como sociales, económicos, ambientales, calidad, regulatorios, entre otros, pudieron cambiar en estos cuatro años los postulados considerados para emitir en esa oportunidad (marzo 2012) dicho plan.

Al respecto, la Actualización Estratégica señala:

*“Se recomienda una revisión y ajuste periódicos del Reglamento que se actualiza, dado que el Plan Maestro General debe responder a los constantes cambios en el entorno y a la necesidad de que el Polo Turístico Golfo de Papagayo se adapte a las condiciones cambiantes que lo originan.”*

---

<sup>4</sup>Constitución Política

<sup>5</sup> Ley de Planificación Nacional

<sup>6</sup>Artículo 2 Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

Una forma de medir el cumplimiento de los objetivos estratégicos es mediante indicadores de desempeño. Al respecto, la norma 3.3 de las NCISP establece que en el proceso de planificación debería considerarse indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables.

Los indicadores de desempeño dan una base objetiva para medir el grado de consecución de los aspectos más críticos de la organización porque están vinculados a los objetivos estratégicos, así también, es relevante que la información que se extraiga de los indicadores se utilice para diseñar acciones con la intención de mejorar el desempeño y alcanzar los objetivos establecidos en la planificación estratégica.

Esta situación se genera porque la Dirección Ejecutiva no cumplió con lo establecido en la Actualización Estratégica, ya que no elaboró e implementó las herramientas de monitoreo estandarizadas para medir el avance de la implementación del enfoque estratégico y, porque el Consejo Director no fiscalizó a la Dirección Ejecutiva sobre el cumplimiento del plan.

Los procesos de planificación son importantes porque brindan una dirección y contribuyen a cumplir los objetivos, razón por la cual, es de vital valor para el Instituto que los mismos se implementen, ya que en la elaboración de los mismos se invirtieron recursos públicos, y el no aprovecharlos deviene en una administración poco eficiente y en un desaprovechamiento de los recursos de los cuales se tiene que rendir cuentas.

**Por lo determinado en el punto anterior, se recomienda al Consejo Director:**

1. Debido a que no se ha implementado la “Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro del PTGP 2012”, aprobada en marzo de ese año por la Junta Directiva y considerando que ésta solicitó a la Administración la elaboración de un plan estratégico para Papagayo, gestionar lo que corresponda de manera que en un plazo de 6 meses, el PTGP cuente con un plan estratégico actualizado que incluya las principales acciones para cada objetivo estratégico y que esté alineado con el Plan Estratégico Institucional. Además, diseñar e implementar los indicadores de desempeño para evaluar de modo sistemático y permanente los resultados y el avance del plan estratégico.

2. Instruir a la Dirección Ejecutiva para que de conformidad con los incisos a) y b) del artículo 3 ter del Reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo, establezca las actividades de control necesarias que garanticen el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Director así como de la normativa y disposiciones vigentes.
3. Una vez aprobada la planificación estratégica y de conformidad con el inciso h) del artículo 3 bis del Reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo, referente a la responsabilidad del Consejo Director de fiscalizar a la Dirección Ejecutiva, en un plazo de un mes, establecer las actividades de control que contribuyan a asegurar razonablemente el seguimiento y evaluación del avance del plan estratégico.
4. Cuando la Junta Directiva apruebe instrumentos de planificación del PTGP, establezca las actividades de control necesarias para llevar un monitoreo del avance de los mismos, con la finalidad de conocer de forma oportuna el progreso de la implementación, analizar las posibles desviaciones, tomar las decisiones que correspondan y generar los resultados esperados en el tiempo establecido, comunicando oportunamente a la Junta Directiva lo correspondiente.

## 2.2 PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

- a) En el período 2012-2015 la Dirección Ejecutiva programó realizar siete proyectos, pero, solo se ejecutaron cuatro. Los proyectos que no se han ejecutado vienen de periodos anteriores, tal es el caso de la construcción de la sede de la policía turística, la señalización turística, así como la construcción de habitaciones y un área de resguardo en Playa Panamá.
  - Los proyectos fueron presupuestados antes de que se tuviera certeza de su viabilidad, ya que no se tenían los diseños y especificaciones técnicas, no se contaba con los estudios o no había convenio suscrito.
  - De cinco casos revisados, en tres se presentó el trámite ante la Proveeduría en el último trimestre, considerando el tiempo que conlleva la revisión de las ofertas y la emisión de criterios (entre uno y dos meses) y los plazos para la

ejecución de las obras (entre cuatro y cinco meses) los mismos no se ejecutaron en el año presupuestado. Para uno de ellos, la presentación tardía se originó porque no se obtuvo las especificaciones técnicas por parte de AyA para tramitar la contratación en ese periodo.

- b) Oportunidad de mejora en la definición de elementos administrativos como:
- Listado de las actividades requeridas para ejecutar el proyecto completo.
  - Definición de los recursos humanos, el tiempo de ejecución y el costo de cada actividad.
  - Dependiendo del proyecto el cronograma es desarrollado por el AyA y no abarca la totalidad de las actividades.
- c) Ha sido práctica de la Dirección Ejecutiva presupuestar en un solo ejercicio económico todos los recursos a desembolsar en los proyectos plurianuales.
- d) Los procedimientos diseñados no incluyen todas las actividades de control asociadas a la gestión de proyectos como por ejemplo: la elaboración de cronogramas, determinación de los posibles riesgos asociados a cada proyecto y los controles para mitigarlos, la periodicidad de reuniones e inspecciones, el seguimiento que se desprenda de las reuniones, entre otros.

Al respecto, la construcción de obras de infraestructura en el PTGP está amparada en el artículo 8<sup>7</sup>, donde se le confiere al ICT a invertir y construir todas las obras necesarias y la infraestructura básica para el desarrollo total del proyecto.

También, la norma 4.5.2 “Gestión de proyectos” de las NCISP<sup>8</sup>, establece como actividades de control la identificación de cada proyecto, con indicación de las fechas de inicio y de finalización, designación de responsables, la planificación, supervisión y el control de avance del proyecto así como la evaluación posterior de la efectividad del proyecto y realimentar esfuerzos futuros.

Asimismo, MIDEPLAN emitió la “Guía Metodológica General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para Costa Rica”,

---

<sup>7</sup>Ley Reguladora del Desarrollo y Ejecución del Polo Turístico Golfo de Papagayo

<sup>8</sup> Normas de control interno del Sector Público

facilita con su aplicación las tareas de programación y toma decisiones de la gestión pública en el tema de las inversiones públicas. La guía está estructurada en dos capítulos uno sobre la formulación del proyectos estableciendo áreas como: identificación del proyecto, análisis de mercado, análisis técnico, análisis de riesgo, análisis ambiental, análisis legal y administrativo; y el otro capítulo trata sobre la evaluación del proyecto desde una perspectiva financiera, de costos y económica social.

En el área 1.6.3 Planificación y programación de la ejecución, la guía establece que se deben definir las actividades que requiere cada uno de los componentes del proyecto, se prepara un listado, se define la secuencia y se procede a asignar los recursos humanos, el tiempo de ejecución y el costo de cada actividad, se debe presentar un cronograma de todas las actividades.

También, el artículo 9<sup>o</sup> establece que cuando se tenga certeza de que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquel en que dio inicio, la Administración deberá tomar las provisiones necesarias.

Por su parte, las normas 2.1.4 y 2.2.3 <sup>10</sup> señalan que el presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión de la institución, éstos deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores contemplados y estar debidamente vinculado con la planificación de mediano y largo plazo y debe responder a una estrategia Institucional.

Además, la norma 2.2.5 de las Normas de Presupuesto, establece que el presupuesto, de conformidad con el principio de anualidad, únicamente debe incluir los ingresos y gastos que se produzcan durante el año de su vigencia, pero también estos deben estar acordes con proyecciones plurianuales de la gestión financiera que realice la institución.

Es importante indicar que desde el año 2010, la Junta Directiva debido a la sub ejecución presupuestaria que reflejaban los proyectos del PTGP, acordó (SJD-667-2010) exhortar a la Dirección Ejecutiva a realizar esfuerzos necesarios con el fin de

---

<sup>9</sup> Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

<sup>10</sup> Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos

que los proyectos que tiene a cargo, se desarrollen de la forma más eficiente y eficaz.

Las oportunidades de mejora determinadas en este punto, se han presentado porque las prácticas administrativas asociadas con la plan-presupuesto de proyectos de infraestructura, no han sido revisadas ni actualizadas oportunamente como parte de un proceso de mejora continua, por lo tanto la Dirección Ejecutiva no cuenta con un eficiente proceso de planificación de los proyectos, y además se ha determinado ausencia de una eficiente planificación plurianual de los proyectos, en la que se distribuyan las actividades y recursos que se podrían ejecutar durante cada año y que considere experiencias pasadas en los procesos.

Como evidencia de lo anterior la última actualización al procedimiento ICT-PTGP 07 “Control del desarrollo de la obra pública en la zona” fue realizado en el año 2009 a pesar de haberse realizado una “Actualización estratégica” en el 2012.

Según la Dirección Ejecutiva, desde el 2014 los proyectos se han distribuido en etapas de implementación para mejorar la incorporación de los recursos en el año y, que las estimaciones brindadas por las entidades contraparte son tomadas en consideración, en vista de que son los expertos en la materia del proyecto de inversión pública a desarrollar, por lo que se cuenta con convenios y se realiza coordinación mediante reuniones con los encargados de las entidades contrapartes.

En relación con la coordinación del proyecto, la Actualización Estratégica, establece la siguiente política general:

*“La coordinación del PTGP se va a basar en la articulación y consolidación de una red de actores relacionados.*

*Uno de los factores de éxito del PTGP radica en la capacidad de visualizar un estado ideal, y de coordinar la ejecución de actividades y desarrollar las obras necesarias para alcanzar dicho estado. La Oficina Ejecutora tiene la responsabilidad de definir y articular una red de actores relacionados con el PTGP, y generar una coordinación sistemática con ellos. Para esto, existe un procedimiento de coordinación interinstitucional para el desarrollo integral del PTGP y se asignó su responsabilidad al Director Ejecutivo de la Oficina Ejecutora.”*

Sin embargo, al no definirse los tiempos de ejecución, no existen los parámetros para la determinación objetiva del plazo de conclusión del proyecto, ni las herramientas para medir cuantitativamente el nivel de avance del mismo, todo lo anterior podría incidir en reprocesos, un atraso del proyecto de inversión y en la adecuada planificación.

La oficina ejecutora PTGP tiene como indicador de eficacia y economía la ejecución presupuestaria, pero no se identifican indicadores para medir la eficiencia de la gestión. Los indicadores permiten identificar brechas entre la situación actual y el resultado deseado, para entonces proceder a implementar medidas correctivas, sin embargo no se observa esas medidas correctivas en los períodos del 2012 al 2015.

Al no existir una adecuada planificación de las actividades requeridas para ejecutar el proyecto, la definición de la secuencia de actividades y su respectiva asignación de costos para cada actividad, incrementa el riesgo de sobreestimar o subestimar los presupuestos anuales y planes financieros proyectados, razón por la cual, en los periodos 2012-2015 la Dirección Ejecutiva tuvo una baja ejecución tanto física como presupuestaria, según el siguiente cuadro:

<b>Ejecución</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Promedio</b>
Física	39,8%	68,0%	37,0%	51,0%	49,0%
Presupuestaria	21,0%	40,8%	33,0%	46,4%	33.5%

Esta baja ejecución afecta directamente el desarrollo de los proyectos de infraestructura de los concesionarios y, por lo tanto, del PTGP, provocando que la oferta en servicios turísticos en esa área sea baja, incidiendo directamente en el ingreso de divisas al país y el desarrollo económico y social de la zona.

**Por lo anteriormente descrito, se recomienda al Consejo Director instruir a la Dirección Ejecutiva para que:**

5. En un plazo de seis meses, gestione un portafolio de proyectos de infraestructura que establezca las actividades, su distribución de recursos, el cronograma y los indicadores, de conformidad con la “Guía Metodológica General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para Costa Rica”. Esto permitirá precisar las estimaciones y distribuciones presupuestarias y los plazos para las actividades propuestas en las

planificaciones anuales, en procura de mejorar el cumplimiento presupuestario y físico de los proyectos programados.

6. Resolver en un plazo de dos meses, sobre el procedimiento ICT-PTGP 07 “Control del desarrollo de la obra pública en la zona”, con la finalidad de que se incorporen actividades de control que coadyuven a la eficiencia y eficacia de los proyectos.
7. En un plazo de dos meses, resolver sobre el procedimiento denominado ICT-PTGP-06 “Coordinación interinstitucional” con la finalidad de definir y articular la red de actores relacionados con el PTGP y así generar una mejor coordinación interinstitucional.

Con la implementación de estas recomendaciones se espera mejorar la calidad técnica de los proyectos, facilitar la toma de decisiones en la programación y asignación presupuestaria de la inversión pública, prever las demoras en los procesos de licitación, contratación administrativa, establecer condiciones para el seguimiento y la evaluación en la efectividad del uso de los recursos públicos. Además, se contribuirá a orientar los procesos de formación y capacitación de los profesionales requeridos en el tema de proyectos.

## **2.3 FISCALIZACIÓN DE CONCESIONES, LOTES LIBRES Y COORDINACIÓN INTERDEPARTAMENTAL**

### **a) Fiscalización ejercida por la Dirección Ejecutiva**

Sobre el proceso de fiscalización que ejerce la Dirección Ejecutiva de las concesiones y lotes libres del PTGP el estudio determinó lo siguiente:

- No hay una programación establecida.
- No hay estandarización de los aspectos mínimos a inspeccionar, cada inspección realizada presenta diferentes puntos observados.
- No se tiene un control de las inspecciones realizadas por concesión y lotes libres.
- No hay evidencia de que se haya inspeccionado la totalidad de las concesiones y lotes libres y en qué periodo se fiscalizaron.
- Los resultados obtenidos de las inspecciones realizadas se comunican al Consejo Director, concesionarios o interesados a discreción del Director

Ejecutivo, dependiendo de la importancia de los mismos, pero no está regulado cuándo o no comunicarlos.

- De las inspecciones realizadas no se emite un informe específico de los resultados obtenidos, el único informe que se hace es el que solicita el reglamento interno de gastos de viaje, para efectos de liquidación de los viáticos.
- No hay un seguimiento de los resultados obtenidos en inspecciones anteriores, con la finalidad de determinar si los mismos fueron subsanados en la última inspección.

Al respecto, la “Actualización Estratégica”, establece en el punto 6.1 “Diseño General del Proyecto Solicitado”, en el inciso “Reevaluación de las soluciones de diseño entre fases de desarrollo”, señala:

*“(...) Dentro de sus funciones de supervisión, la Oficina Ejecutora llevará el monitoreo constante de todas las áreas desarrolladas intervenidas, mediante periódicos informes para su correspondiente evaluación”.*

Además, el inciso b) del artículo 3 Ter<sup>11</sup>, establece que es deber de la Dirección Ejecutiva ejercer el control constante sobre el desarrollo general del Proyecto con el propósito de asegurar que el mismo se ejecute de conformidad con la normativa y disposiciones internas y externas vigentes.

Por su parte, las NCISP establecen que uno de los objetivos del Sistema de Control Interno es procurar proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como brindar una seguridad razonable de que el patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo. Además, exigir confiabilidad y oportunidad de la información y garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

También las NCISP establecen que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y

---

<sup>11</sup>Reglamento a la Ley Reguladora del PTGP

externas respectivas y deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión.

Como una mejor práctica, la “Guía para la realización de inspecciones técnicas administrativas” de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior de España, señala para la planificación de las inspecciones las siguientes actividades a documentarse:

- Definir objetivos y alcances de la inspección.
- Identificación de unidades funcionales y organizativas del establecimiento a inspeccionar.
- Identificación de la normativa y legislación de referencia.
- Duración, fecha y lugar donde se realizará la inspección.
- Identidad de los miembros del equipo inspector.
- Calendario de las reuniones a mantener con los responsables del establecimiento.

La situación determinada se presenta porque la Dirección Ejecutiva no ha definido procedimientos que contemplen explícitamente los elementos a verificar en el proceso de fiscalización de concesiones y lotes libres, así como los procedimientos de seguimiento sobre los hallazgos obtenidos, porque consideraba que dependen de los resultados y de la naturaleza de cada concesión.

Si lo anterior no se subsana, algunos de los posibles riesgos que se podrían materializar son:

- Que el accionar o respuesta del Instituto no sea oportuno.
- Que se presenten incumplimientos del marco jurídico por parte de los concesionarios.

**Al respecto, esta Auditoría recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:**

8. Gestionar en un plazo de tres meses, una política y un procedimiento con las actividades de control correspondientes, para fortalecer el proceso de inspección de las concesiones y lotes libres del PTGP, considerando los aspectos normativos y mejores prácticas citados en este informe.

## b) Informe sobre concesiones

En los doce expedientes de concesiones analizados, no se observó el informe (trimestral) para cada concesión con los aspectos más relevantes, que establece el procedimiento ICT-PTGP 08 “Elaboración sistemática de informes del avance”, dicho informe debe ser presentado ante el Consejo Director.

Además, el informe de estado de concesiones que se presenta anualmente al Consejo Director y a la Junta Directiva, no incorpora la información de todas las concesiones como por ejemplo Tauro del Este, Canyon Cielo, Black Marlin, Bueyes Manchados, Colibrí Alegre, Guapote DOVII, Hotelera Playa Sombrero, etc.

Dichos informes se presentan como parte del control establecido en el inciso b) del artículo 3<sup>12</sup>, con el propósito de asegurar que el proyecto se ejecute de conformidad con la normativa y disposiciones internas y externas vigentes.

Lo determinado por el estudio obedece a que:

- El procedimiento “Elaboración sistemática de informes del avance” no se ha actualizado, ya que según manifestó el Director Ejecutivo, existe una orden verbal del Consejo Director para que no se presente constantemente información debido a que generalmente las sesiones son muy saturadas y sobre una base trimestral no hay cambios en las concesiones, por lo tanto, los informes eran repetitivos.
- No está establecido el tipo y detalle de la información anual a presentar ante el Consejo Director y Junta Directiva, pues a criterio del Director Ejecutivo, no incluye las concesiones sobre residencias, porque normalmente no presentan cambios, incorpora los concesionarios de mayor escala, en vista de que las sesiones de Junta Directiva y Consejo Director están muy saturadas.

Existe un riesgo alto de que no se informe al Consejo Director y a la Junta Directiva aspectos importantes y relevantes sobre las concesiones y, por lo tanto, se tomen decisiones no acordes con la realidad.

---

<sup>12</sup> Reglamento a la Ley Reguladora del PTGP

De acuerdo con lo determinado en este punto, se recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:

9. En un plazo de dos meses, resolver sobre el procedimiento “Elaboración sistemática de informes del avance”, así como definir el tipo, periodicidad y detalle de la información que deben contener los informes que presenta ante la Junta Directiva y el Consejo Director.

### **c) Coordinación con otros departamentos**

La Dirección Ejecutiva no coordina con el Departamento de Gestión y Asesoría Turística, para que éste realice inspecciones de los hoteles ubicados en el PTGP, para que opten por la declaratoria y contrato turístico, tampoco con el Departamento de Certificaciones y Responsabilidad Social Empresarial Turística, para que los hoteles del PTGP se certifiquen con el CST y que las playas obtengan la Bandera Azul ni con la Asesoría Legal para la emisión de criterios.

Esta condición se determinó en el expediente de Nakuti, donde se observó que se realizaron inspecciones por parte del personal de PTGP en el 2014, identificando áreas de mejora en la planta de tratamiento de desechos y en el mantenimiento del hotel generando dudas sobre la adecuada operación de la concesión, sin embargo, en el expediente no se evidencia que se haya informado al Departamento de Gestión y Asesoría Turística, para que inspeccionara lo relacionado con la declaratoria turística o procediera a efectuar una inspección según sus competencias.

En enero de 2015 el Departamento de Gestión realizó una inspección y determinó que la concesionaria tuvo cambios en el nombre comercial, que el hotel operaba en un 50%, que tenía deudas con FODESAF y CCSS, entre otras circunstancias, las cuales tuvieron repercusiones en el proceso de cesión solicitado en diciembre del 2014 por la concesionaria, generando un retraso en la emisión del criterio técnico y resolver la solicitud.

Al respecto, la norma 2.5 de las NCISP establece que se debe procurar la coordinación y las relaciones con otros elementos de la Institución dentro de las líneas jerárquicas para el apoyo del logro de los objetivos.

Además, el punto 5.6 de la “Actualización Estratégica del Reglamento al Plan Maestro del PTGP 2012” sobre “Garantizar el adecuado manejo de desechos en la zona”, establece:

*“En el Polo Turístico Golfo de Papagayo el adecuado manejo de residuos se debe traducir en una alta calidad de todas sus playas, lo que se puede evidenciar con la consecución y mantenimiento del reconocimiento bandera azul en todas las playas de la zona.”*

La situación se ha venido presentando porque la Dirección Ejecutiva estimaba que cada departamento tiene sus actividades específicas. Actualmente la Dirección está elaborando un procedimiento sobre la comunicación entre departamentos.

La falta de coordinación de la Dirección Ejecutiva con otras unidades internas, impidió atender de forma oportuna el accionar de la concesionaria Nakuti en cuanto a la declaratoria turística, afectando la garantía de la calidad de los servicios turísticos de la concesionaria.

Así también, se puede inducir a error en la toma de decisión, tanto del Consejo Director como de la Junta Directiva y otros órganos, ante la emisión de criterios técnicos incompletos.

Por lo determinado anteriormente, se recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:

10. Proceda a gestionar en un plazo de cuatro meses, los temas que pueden ser afines con otros departamentos que tienen que ver con los concesionarios, como lo son declaratoria, contrato turístico, BAE, CST, entre otros y proceda a definir el instrumento para poder articular una coordinación con los departamentos encargados de esos asuntos.

## 2.4 GESTIÓN DOCUMENTAL

Durante la revisión de la documentación física que genera y archiva la Dirección Ejecutiva como por ejemplo: expedientes de concesiones, informes de gira, criterios técnicos, contratos, entre otros, se determinó que:

- Al 31 de agosto del 2015, no había una estructura uniforme para la emisión de criterios técnicos, es decir, no estaba definido los aspectos técnicos y legales a incorporar para los diferentes tipos de criterios técnicos (cambios de uso de suelo, ampliación de plazos, conclusión de obras y devolución de garantías). Durante el desarrollo del estudio, específicamente en setiembre 2015, la Dirección Ejecutiva emitió una guía para la elaboración de los criterios técnicos, sin embargo, ésta no define en qué asuntos se debe solicitar el criterio legal.
- Existe documentación duplicada en los expedientes de concesiones de los informes de gira, de notas enviadas y recibidas, lo que genera un consumo mayor de recursos.
- El auxiliar de las concesiones incluye información muy básica: el nombre del propietario, cédula jurídica, matrícula y funcionario encargado, carece de elementos que ayuden en la trazabilidad de las concesiones.
- La documentación incluida en los expedientes de concesiones no tiene un índice, por lo tanto, para la ubicación de información específica (un adenda, un criterio técnico, un acuerdo del CD, etc.) se debe revisar todo el expediente.
- El procedimiento ICT-PTGP 04 “Gestión de documentos de concesiones y subconcesiones”, no abarca toda la documentación que genera y se recibe en la Dirección Ejecutiva y no incluye elementos como:
  - Definición de la información a incorporarse y archivarse.
  - Los plazos de conservación de la documentación en la oficina.
  - Definición de niveles de seguridad y accesos para conjuntos de documentos.
  - La clasificación y la indización, que permitan la disposición e identificación de documentos.
  - Definir la estructura y secuencia lógica, que facilite el uso posterior y la referencia.
  - Procedimientos de registro de los documentos que se incorporan al sistema.

- Definición de los formatos y soportes documentales.
- Trazabilidad de la información.

Al respecto, las NCISP establecen 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.

Como mejor práctica, la ISO 15489, facilita el diseño y la administración de sistemas de gestión documental e incluye los principios que debe atender un sistema de gestión documental; establece una guía en la gestión de registros, plantea los objetivos principales que deben regular los documentos y formatos, soportes recibidos o creados por cualquier individuo responsable de crear o mantener documentos. Algunos aspectos a considerar son:

- Para disminuir el consumo de suministros se pueden emitir y mantener informes en formato electrónico con firmas digitales, archivar en carpetas electrónicas por fecha para facilitar su ubicación.
- Para facilitar el seguimiento de temas, se puede crear archivos en los cuales se puede incluir información como: fechas (visitas, elaboración, revisión), síntesis de temas tratados, áreas visitadas, personal involucrado, temas de seguimiento que se desprenda de los informes, entre otra información.
- Los auxiliares podrían incluir otra información relevante que facilite la elaboración de informes como por ejemplo: fechas de inicio y vencimiento, hectáreas, tipo de uso de suelo, localización, campos para consignar el estatus de las concesiones, plazos estimados, barreras, entre otros temas.
- Manejar carpetas electrónicas por concesiones con la documentación relevante escaneada, lo cual facilitará la ubicación de información clave y servirá de respaldo en caso de extravió de la documentación física.

La situación identificada obedece a que:

- No se tiene procesos sistematizados o sistemas de gestión automatizados que garanticen la eficiencia y la seguridad de la información.
- Desde el año 2009 el procedimiento ICT-PTGP 04 “Gestión de documentos de concesiones y subconcesiones” no se ha actualizado.

Por su parte, la falta de una gestión documental adecuada y de sistemas que contribuyan a controlar la gestión operacional por medio del registro de la información generada de las inspecciones, criterios técnicos, así como, información relevante relacionada con las valoraciones y toma de decisiones, provoca reproceso, gasto de recursos, baja efectividad, lo que implica también propensión a errores, falta de oportunidad, acceso indebido de documentación, entre otros. Lo anterior, podría a su vez repercutir en la imagen Institucional.

Adicionalmente como no se tienen definidos los aspectos legales que se tienen que incluir en los criterios técnicos, se presentaron casos donde posterior a la presentación al Consejo Director se solicitó el criterio legal, lo que implica un retraso en la toma de decisiones y respuesta al concesionario, también se puede inducir a error en la toma de decisiones por parte de los Órganos Colegiados.

**Por lo determinado en este punto, se recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:**

11. En el plazo de dos meses, resolver sobre la “Guía para la elaboración de los criterios técnicos”, con la finalidad de que la misma se constituya en una herramienta que contribuya a la emisión de criterios técnicos completos, oportunos y apegados a la normativa pertinente, asimismo en coordinación con la Asesoría Legal se definan los asuntos en donde se requiere solicitar criterio legal.
12. En un plazo de 9 meses, gestionar la implementación de un sistema automatizado que permita la trazabilidad de la gestión documental, coadyuve en la generación de informes y la inclusión de alertas de vencimiento de plazos y seguimiento de temas, entre otros controles.
13. Una vez implementado el sistema automatizado, en un plazo de dos meses, resolver sobre el procedimiento ICT-PTGP 04 “Gestión de documentos de concesiones y subconcesiones” de forma tal que defina las actividades de control y los niveles de responsabilidad de los funcionarios involucrados en los procesos de conformación de expedientes, así como los documentos mínimos que deben incorporar, tanto para los nuevos expedientes como para los actuales. Para lo anterior considerar lo estipulado en guías y mejores prácticas, como por ejemplo la ISO 15489.

## 2.5 DISTRIBUCIÓN DE TAREAS

El estudio también determinó que:

- No hay garantía de una distribución equitativa de las concesiones entre los funcionarios para su control y seguimiento, considerando las complejidades, el grado de desarrollo, el volumen de solicitudes o cambios de las mismas, o cualquier otro criterio de distribución.
- No hay rotación de labores entre los colaboradores.

Al respecto, las NCISP establecen, que debe existir una delegación de las funciones según sus competencias y rotación de labores entre los que realizan tareas afines.

Lo determinado se presenta porque la Dirección Ejecutiva no ha actualizado las asignaciones del control de concesiones entre los colaboradores a su cargo en función de los cambios que se dan en las mismas, ya que en el año 2011 se realizó un estudio de cargas laborales pero no se recibió criterio de Recursos Humanos y la Dirección Ejecutiva no dio seguimiento.

El posible recargo de asignaciones del personal incrementa el riesgo de eficacia y eficiencia en el desempeño de las actividades, además, la falta de rotación de tareas genera posibles riesgos vinculados con la dependencia hacia el colaborador, al ser el único o el que más conoce sobre la tarea, y en caso de vacaciones, ausencia por incapacidad o rescisión contractual, una tercera persona consumiría mayor tiempo en adquirir el conocimiento del asunto, afectando la eficiencia, además, no estimula el trabajo en equipo, no incentiva la innovación ni el análisis que genera el realizar tareas distintas.

**Por lo determinado en este punto, se recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:**

14. Gestione en un plazo de tres meses una actualización del estudio de las cargas de trabajo de los colaboradores de la Dirección Ejecutiva, con la finalidad de determinar una adecuada distribución de las labores. Además, resolver sobre la política para la rotación de funciones entre el personal que realice actividades afines, con el propósito, entre otros aspectos, de disminuir el riesgo de dependencia hacia los colaboradores.

## 2.6 AMBIENTE DE CONTROL (PERCEPCIÓN DE LOS COLABORADORES)

Con el propósito de conocer el ambiente de control (conjunto de factores que permiten el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa) en la Dirección Ejecutiva, se aplicó una encuesta a todos los funcionarios (7) sin incluir a la jefatura.

La encuesta consistió en veinticinco preguntas divididas en los siguientes aspectos:

1. Comunicación de los objetivos, expectativas y tareas
2. Ambiente laboral
3. Involucramiento y desarrollo del personal
4. Toma de decisiones

Las posibles respuestas fueron: De acuerdo, parcialmente de acuerdo, en desacuerdo y no sabe/no responde, además de un espacio para comentarios. Todos los funcionarios respondieron la encuesta y ninguno respondió la opción “no sabe/no responde”.

Según los resultados, el 16% de los colaboradores están de acuerdo con la gestión que realiza la Oficina Ejecutora, el 47% está parcialmente de acuerdo y el 37% está en desacuerdo.

A su vez, las preguntas se enmarcaron en cuatro ámbitos del Ambiente de Control según las NCISP, los cuales son, el compromiso superior, fortalecimiento de la ética, idoneidad del personal y la estructura organizativa, que se detallan a continuación:

### Compromiso superior

Las NCISP, establecen que debe existir un compromiso del titular subordinado en la comunicación de políticas, para fomentar la comunicación transparente y de técnicas de trabajo que promuevan la lealtad, el desempeño eficaz y el logro de los objetivos, la aplicación de una filosofía y un estilo gerencial que conlleven la orientación básica a la conducción del departamento y la forma como se materializa esa orientación en las actividades, difundir y promover altos niveles de motivación, así como actitudes acordes con la cultura de control.

Sobre este apartado y según la encuesta, para los colaboradores:

- a) La mayoría considera que existe posibilidades de mejora en la claridad por parte de la jefatura para transmitir los objetivos y expectativas que esperan en el desarrollo de sus funciones y tareas.  
Las políticas y procedimientos no son suficientes, claros, actualizados, efectivos y de su conocimiento.  
Las instrucciones -procedimientos-directrices-lineamientos-órdenes que se emiten no son claras y suficientes para desarrollar en forma uniforme y correcta su trabajo. Las opiniones externadas por los colaboradores fueron:
- No se tiene una claridad por parte de la Junta Directiva y el Consejo Director de los objetivos, metas, hacia donde se quiere que vaya el proyecto; cuales son las debilidades, si hay fortalezas, etc. Se carece de esa planificación.
  - Las directrices de la Dirección Ejecutiva son claras, no así las emitidas por el Consejo Director y la Junta Directiva.
  - La comunicación entre el Consejo Director y el Director Ejecutivo se da solo en las sesiones del Consejo Director, y los acuerdos o decisiones que se toman en esas sesiones no son del conocimiento de todos los funcionarios de la Dirección Ejecutiva.
  - El Consejo Director no se reúne con los funcionarios para comprender el alcance de su trabajo o su visión del proyecto, y los acuerdos cuentan con una redacción que no es clara en la mayoría de los casos.
- b) Están parcialmente de acuerdo con que los canales de comunicación interna son lo suficientemente abiertos, claros, accesibles y efectivos y que la comunicación de la normativa aplicable es oportuna. Que existe el espacio y la oportunidad de expresar sus opiniones.
- c) El 57% considera que existe la confianza para sugerir, consultar, proponer o comentar cualquier aspecto de índole laboral, profesional u otro a la Jefatura. Los comentarios externados por algunos colaboradores indican que existe la confianza pero no necesariamente se toman acciones y que no en todo el personal del departamento existe un nivel de colaboración.
- d) El 42% de los colaboradores señalaron que no participan activamente en el desarrollo de las políticas y los procedimientos para la ejecución de las actividades del PTGP y otro 42% estuvieron parcialmente de acuerdo.

- e) De igual forma la mayoría considera que no participan en la planificación estratégica y operativa de la Dirección, inclusive algunas de las observaciones indicaban que tampoco recibían comunicación.
- f) Están parcialmente de acuerdo que la jefatura demuestra habilidad para solucionar los problemas en un tiempo oportuno. De los comentarios externados al respecto indican que, se resuelven los temas que competen propiamente a la jefatura, podría hacerse un trabajo más diligente con concesionarios, hay que acogerse a directrices de superiores y que en problemas de índole laboral falta resolución.
- g) El 57% están parcialmente de acuerdo que la jefatura toma en consideración las propuestas e ideas del equipo de trabajo.

### Fortalecimiento de la ética institucional

También las NCISP establecen que la jefatura debe propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión, para lo cual debe contemplar:

- a. El clima organizacional.
- b. El estilo gerencial.
- c. Los modelos de toma de decisiones.
- d. Los valores compartidos.
- e. Las creencias.
- f. Los comportamientos de los distintos integrantes y su ajuste a los valores y demás mecanismos que sustentan la ética.

Sobre este apartado y según la encuesta, los resultados son los siguientes:

- a) El 85% concordó que no existe un buen nivel de cortesía y respeto entre los miembros de la oficina. Las opiniones externadas por los colaboradores fueron:
- Algunos compañeros son groseros en el trato con los demás, se expresan con menosprecio del trabajo profesional de compañeros.
  - Hay algunas rencillas entre compañeras.
  - Hay ciertas acciones o falta de acciones ante ciertas situaciones.
  - Se da un gran irrespeto entre ciertos funcionarios, se fomenta el chisme y comentarios poco objetivos.
  - La calidad de ambiente laboral a veces es deplorable y urgen mecanismos para sanar e integrar al grupo.
  - Existe el mínimo de cortesía a penas para subsistir en la oficina, hay personas que irrespetan, insultan y lanzan indirectas a otros compañeros, sin que reciban una llamada de atención por ello.
- b) El 57% está parcialmente de acuerdo que existe un buen nivel de cortesía y respeto por parte de la jefatura, emitieron los siguientes comentarios:
- Se requiere capacitar a quien debe administrar el personal, parece que se da la anuencia a ciertas actitudes.
  - Se da poco, en ese tema no se quiere profundizar mucho, no se le ha dado la importancia que se requiere.
- c) El 71% considera que la administración del personal es parcializada y que existen favoritismo.

### **Idoneidad del personal**

Las NCISP señalan que el personal debe reunir las competencias y valores requeridos para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y

profesionalmente con miras a la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos.

Según la encuesta, los resultados son los siguientes:

- a) El 71% considera que la evaluación del desempeño no es un mecanismo de realimentación y mejora continua. No están satisfechos con las oportunidades de desarrollarse profesionalmente que brinda la DE, al respecto, indicaron:
- Se carece de toda una gama de fundamentos técnicos y legales de alto nivel de dominio, generando complicaciones a la hora de emitir criterios técnicos.
  - No se le da prioridad a la capacitación, muchas veces la respuesta es porque demandan mucho tiempo, se nos envía a una batalla sin las armas necesarias.
  - Si existiera una correcta planificación, se pueden programar capacitaciones.
  - Las oportunidades de desarrollarse profesionalmente son nulas, no se dan y cortan la iniciativa.
- b) No tienen la capacitación necesaria para desempeñar correctamente su trabajo, que siempre se toma en cuenta a las mismas personas y están parcialmente de acuerdo que la jefatura demuestra experiencia y conocimientos en su campo.

### Estructura organizativa

Además, las NCISP establecen que se debe 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.

Según la encuesta, para los colaboradores:

- a) La distribución de responsabilidades por parte de la jefatura no se realiza de forma equitativa, la supervisión ejercida no es adecuada y oportuna. La comunicación entre el CD y la DE no es fluida ni oportuna.

- b) Están parcialmente de acuerdo con que la comunicación entre la DE y las diferentes unidades es fluida y oportuna, que la atención de requerimientos de los concesionarios y otros usuarios es atendida en forma programada, organizada, controlada y oportuna.

Esta situación podría generarse por el estilo de liderazgo de la Dirección Ejecutiva, ante esto el Director Ejecutivo manifestó que tiene conocimiento de la situación pero no se han hecho estudios de clima organizacional para determinar más a fondo las causas adicionalmente a pesar de que se han tomado acciones, entre ellas, reuniones individuales, actividades de integración y motivación; de la encuesta de percepción se deduce que dichas acciones no han mejorado los cuatro ámbitos analizados del Ambiente de Control

Las situaciones identificadas por los colaboradores pueden llevar a provocar desmotivación, indisposición, desconfianza, lo que podría incidir en el ambiente laboral de la Dirección Ejecutiva, si estos aspectos no se solucionan también pueden repercutir directamente en las labores que debe desempeñar la Dirección Ejecutiva, pudiendo afectar así la atención de los usuarios, la emisión de criterios, llevar a error en la toma de decisiones y que se retrase aún más el desarrollo del proyecto.

**Por lo determinado en este punto, se recomienda al Consejo Director que instruya a la Dirección Ejecutiva para que:**

- 15. En un plazo seis meses, gestione un estudio del clima laboral en la Dirección Ejecutiva, que permita identificar los motivos por los cuales se presentan aspectos a mejorar entre los colaboradores, con el fin de tomar las acciones que procedan y solucionarlos, de manera que el talento humano contribuya eficientemente con el desarrollo del PTGP.

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

### 3 CONCLUSIÓN

---

La Dirección Ejecutiva ha venido ejecutando e implementando esfuerzos en la actualización de procedimientos, como parte de las atribuciones que el Reglamento a la Ley 6758 le ha encomendado.

No obstante lo anterior, el estudio determinó oportunidades de mejora en la implementación de la planificación estratégica para el desarrollo del PTGP, en la planificación y ejecución de los proyectos de infraestructura, en la fiscalización y comunicación de las inspecciones de las concesiones y lotes libres, en la coordinación interna con otros departamentos, en la gestión documental, en la distribución de las tareas y en el ambiente de control, aspectos que podrían impactar de manera negativa la economía, la eficiencia de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos definidos para el PTGP, lo cual se observa en:

- No se implementó la Actualización Estratégica aprobada en el año 2012, por lo tanto, no se ha evaluado, lo que no permite medir la consecución de los objetivos estratégicos y la eficacia en el desarrollo del PTGP.
- Los cronogramas de los proyectos de infraestructura no incluyen la totalidad de las actividades, por lo tanto, no hay estimados fiables sobre los tiempos, lo cual es relevante para determinar la eficiencia de los proyectos y efectuar medidas correctivas sobre futuros proyectos.
- No hay coordinación entre la Dirección Ejecutiva y otros departamentos en aspectos relacionados con el PTGP para generar sinergias que ayuden en la eficiencia de la fiscalización de las concesiones.
- Los informes que se presentan al Consejo Director y a la Junta Directiva, no incorporan la información de todas las concesiones que contribuya a una oportuna toma de decisiones, y se devuelven criterios técnicos por estar incompletos afectando la eficiencia.
- No tiene procesos sistematizados o sistema de gestión automatizada que garanticen la eficiencia así como la seguridad de la información que se maneja, con la finalidad de mejorar la gestión documental.
- No hay una programación ni evidencia de la inspección de la totalidad de las concesiones, así como tampoco hay estandarización de los aspectos mínimos a inspeccionar en las concesiones, por lo tanto, no hay garantía de la eficacia de las actividades asociadas a la fiscalización de concesiones.

- El ambiente laboral que prevalece no es el adecuado para contribuir al buen funcionamiento de la oficina lo que podría afectar la eficiencia y eficacia.
- La duplicidad en la documentación y no hacer uso de formatos digitales implica un mayor consumo de suministros que repercute en la maximización de los recursos afectando la economicidad de la oficina.
- Ha sido práctica presupuestar en un solo ejercicio económico todos los recursos a desembolsar en los proyectos presupuestados, inclusive antes de que se tuviera certeza de su viabilidad, porque no se tenían los diseños y especificaciones técnicas, no se contaba con los estudios o no había convenio suscrito, generando consistentemente una baja ejecución presupuestaria en varios años.

Subsanando los aspectos identificados en el estudio, se mitigarían riesgos asociados a la eficiencia y eficacia sobre el Polo Turístico Golfo Papagayo.