



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 20 de agosto de 2018
DM-750-18

Señora
María Amalia Revelo Raventós
Presidenta Ejecutiva
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero al oficio DM-185-2018 del 1 de junio del 2018, mediante el cual remite para análisis y resolución de MIDEPLAN la propuesta de reorganización administrativa parcial del Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

La propuesta consiste en una reorganización administrativa parcial, cuyo propósito es crear el Departamento de **Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones**, cuya dependencia jerárquica sería a la Dirección de Gestión Turística. La propuesta se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- El Centro Nacional de Congresos y Convenciones de Costa Rica (CNCC), representa un proyecto país, cuyos beneficios permearán en todo el territorio y sin duda se convertirá en un factor dinamizador de la industria turística, al proporcionar empleo, promover el desarrollo inmobiliario, la generación de encadenamientos productivos y el mejoramiento de la imagen país como destino consolidado en materia turística.
- La Institución a inicios del 2018 nombró la Unidad Fiscalizadora del CNCC, cuyo propósito primordial consiste en "...ser la principal fiscalizadora y verificadora del proceso de ejecución de la contratación "Administrador del Contrato de Administración del Centro Nacional de Congresos y Convenciones", a fin de procurar que el Proveedor contratado cumpla con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato, todo en aras de satisfacer de la mejor manera el interés institucional y público. Para ello ejecutará las acciones que correspondan según el ámbito de su competencia."
- Al ICT le corresponde el control, la responsabilidad y la administración de los riesgos relacionados con el CNCC, razón por la que para ejercer la fiscalización y verificación adecuada del cumplimiento del objeto contractual se requiere de forma imprescindible; la creación de una plaza de Jefatura que lidere el Departamento de Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, debidamente definido de conformidad con el ordenamiento jurídico y regulaciones pertinentes, que se ajuste a la dinámica institucional, del entorno y de los riesgos relevantes y que apoye el logro de los objetivos.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18

Pág. 2

La propuesta remitida presenta los documentos solicitados en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), propiamente en el Componente de Normativa, inciso 4, a saber:

(1) Estudio Técnico que justifica la propuesta de reorganización administrativa: Documento denominado "*Propuesta de Reorganización Administrativa Parcial: Conformación del Departamento de Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones*", remitido mediante oficio DM-185-2018 del 1 de junio del 2018, suscrito por la señora María Amalia Revelo Raventós, Ministra Rectora de Turismo.

(2) Pronunciamiento de la Unidad de Planificación: Oficio PL-034-2018 del 4 de abril del 2018, suscrito por el señor Víctor Hugo Quesada Rodríguez, Asesor de la Unidad de Planificación Institucional, en el cual se refiere a la propuesta de reorganización administrativa e indica que "*A criterio de esta Unidad de Planificación Institucional, se cumple con los Lineamientos sobre Reorganizaciones dados por MIDEPLAN; por lo tanto, se emite criterio técnico positivo y se recomienda continuar con el trámite de aprobación ante la Junta Directiva del ICT y el Ministerio de Planificación (sic) y Política Económica.*"

(3) Aval Ministro Rector: Oficio DM-185-2018 del 1 de junio del 2018, suscrito por la señora María Amalia Revelo Raventós, Ministra Rectora de Turismo.

(4) Acuerdo de Junta Directiva: Artículo 5, inciso VI de la Sesión Ordinaria de Junta Directiva 6030 celebrada el 28 de mayo del 2018, en el cual se acuerda "*Dar por recibido Oficio N° PL-034-2018, presentado por el señor Gustavo Alvarado Chaves, Director de Gestión Turística y aprobar la creación del Departamento de Fiscalización del CNCC.*", comunicado mediante el oficio SJD-184-2018 del 30 de mayo del 2018 por parte del señor Alberto López Chaves, Gerente General del ICT.

Al respecto, conforme al análisis técnico realizado por funcionarios del Área de Modernización del Estado de este Ministerio, se ha determinado lo siguiente:

1. La actual estructura organizacional del ICT fue aprobada por el MIDEPLAN mediante oficio DM-230-15 del 14 de mayo del 2015.
2. Las instituciones públicas deben ser consideradas como organismos flexibles y adaptables a todo cambio en el entorno social y regulatorio que acaezca, a efecto de actualizar, ya sea sus productos (bienes o servicios) como sus funciones, procedimientos, talento humano, gestión, tecnología o modificación de la normativa; ante lo cual deben permanecer atentos a realizar una actividad constante de auto análisis de su estructura organizacional, de manera tal que la organización se encuentre dentro de una dinámica de realimentación y auto examen de su labor, ajustando su funcionamiento para alcanzar los cometidos que el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18

Pág. 3

Estado le ha encomendado. En esta tesitura, la reorganización administrativa se entiende como una adecuación y modernización de la estructura institucional para satisfacer las necesidades sociales.

La modernización institucional es un proceso continuo y sistemático en el cual se busca aplicar a la realidad de una organización pública, técnicas e instrumentos novedosos, que incidan en la normativa, tecnología, gestión, infraestructura, recursos humanos y estructura, para satisfacer las demandas de los habitantes del país y los intereses institucionales del Estado, en cumplimiento de su misión.

3. La propuesta de modificación al modelo organizacional, se ampara en una reorganización administrativa parcial, la cual comprende el estudio, revisión y análisis de una parte de la organización, con el propósito de incorporar unidades, suprimirlas, modificarlas o redimensionarlas. Los componentes básicos para la elaboración del estudio que fundamenten una reorganización administrativa parcial se establecen en la Guía No. 2 emitida por MIDEPLAN.

Como se puede observar, este tipo de reorganización se dirige a realizar modificaciones parciales que no afectan necesariamente el accionar de toda la institución, sino que se realizan en determinados procesos, funciones, servicios o unidades organizacionales, que conllevan una mejora parcial para ajustarse al modelo institucional.

4. La propuesta cumple con la presentación de los documentos solicitados para una reorganización administrativa, en apego a los LGRA, Componente de Normativa, incisos 4 y 5, en lo referente al aval de la Ministra Rectora, el Estudio Técnico que justifica la modificación propuesta, el pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional (UPI) y el acuerdo de Junta Directiva.
5. Toda propuesta de reorganización administrativa debe cumplir con los propósitos que debe seguir la reforma institucional de conformidad con los LGRA que se citan de seguido:

“3. Transitar hacia un proceso continuo y sistemático de modernización y reforma de la administración pública, que rompa con la casuística y tenga visión de futuro, de manera que las reformas institucionales respondan a condiciones plenamente justificadas. El mejoramiento creciente en la gestión se dará a través de rediseños de los procesos de trabajo, simplificación de trámites, indicadores de calidad, eficiencia, eficacia y de la evaluación de la gestión pública. Esto debe evitar la duplicidad de funciones y de programas, para el correcto uso de los fondos públicos.”

Por otra parte, toda propuesta debe ser consistente con lo establecido en el inciso 5 del Componente de Estructura de los LGRA el cual menciona *“Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia el mejoramiento de los servicios públicos en*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 4

cuanto a calidad, cobertura, mecanismos de entrega -presencial, digital-, tiempos de respuesta y asignación de los recursos, a partir de la necesidad del cliente externo, pero sin olvidar la correcta coordinación entre las diferentes unidades que intervienen en la prestación del servicio. Se persigue, por tanto, ofrecer productos y servicios que satisfagan las expectativas de la ciudadanía e inclusive las supere. Igualmente, promoverá el trabajo en equipo tendiente a la prestación continua e ininterrumpida de los servicios públicos.”

En el Componente de Gestión, inciso 2 de los citados Lineamientos se indica que *“Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia procesos integrados de trabajo, con clara secuencia de la gestión y determinar la pertinencia de algunos subprocesos para la obtención de productos específicos, que la sociedad exige de la institución, y no hacia tareas y funciones aisladas, a fin de evitar la excesiva fragmentación y consecuentemente la inflexibilidad de la gestión.”*, asimismo, el inciso 4 establece que *“Todo proceso de reorganización que se desarrolle deberá tener como objetivo final la efectiva prestación de los servicios, la orientación al ciudadano y al usuario, buscando la mejora en la calidad de los servicios y la potenciación del recurso humano.”*

En este sentido, las instituciones públicas que presenten una propuesta de reorganización administrativa deberán orientarse a la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, velar por la oportuna y necesaria creación, supresión o modificación de unidades organizacionales que coadyuven a dicho cumplimiento, evitar la duplicidad de funciones entre unidades organizacionales ya establecidas y especialmente, velar por la satisfacción de las necesidades de sus usuarios.

6. Es importante recalcar lo establecido en los LGRA en el componente de Estructura inciso 11, en cuanto a que:

“b. Las unidades organizacionales se ubicarán dentro de uno de los siguientes niveles: político – estratégico, directivo y operativo. Cada uno de estos niveles deberá contar con las unidades organizacionales que sean necesarias para cumplir con los objetivos organizacionales encomendados, evitando duplicidades y separando funciones excluyentes según la normativa, como Control Interno, directrices de la Contraloría General de la República, Normas Internacionales de Contabilidad, entre otras.

Dentro del nivel directivo se encontrarán las Direcciones o Gerencias, que para efectos de MIDEPLAN son equivalentes, pero la denominación recomendable a utilizar para las Instituciones Públicas es la de Dirección. En el nivel operativo se encuentran los Departamentos y las Unidades. La denominación “División” se utilizará cuando la Institución cuente con grandes áreas de acción y temáticas a desarrollar y las mismas son excluyentes, entre sí. En la práctica, esta labor se le asigna a los viceministerios, como encargados del desarrollo y correcta ejecución de las grandes áreas y temáticas.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 5

- c. La unidad es el nivel organizacional mínimo que se representará en las estructuras institucionales. Una unidad es un conjunto de procesos desarrollados por un grupo de personas que buscan un mismo fin. Un Departamento es el conjunto de unidades y una Dirección es el conjunto de Departamentos. Cada uno de estos niveles deberá contar con una jefatura.*
- d. La determinación del nivel asignado a una unidad organizacional no debe guardar relación con el cargo o puesto de la persona que ocupe la jefatura. La determinación del cargo de la jefatura es competencia de la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, bajo los procedimientos y métodos debidamente establecidos por dichas instancias.*
- f. No se crearán unidades unipersonales, salvo aquellas cuya existencia esté determinada por alguna Ley y las instituciones no cuenten con la disponibilidad de recursos para ubicar a más de una persona.*
- j. Todas las unidades organizacionales realizan funciones técnicas y asesoras, pero la prevalencia en sus competencias de alguna de estas determinará su clasificación."*
7. La propuesta consiste propiamente en la creación del Departamento de Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones dependiendo jerárquicamente de la Dirección de Gestión Turística.

Para dichos fines se establece una serie de funciones que deberá desarrollar dicho departamento, sin embargo, las funciones que se citan parecen ser más actividades, procedimientos y cláusulas que se han establecido en el contrato de Administración que ha constituido el ICT con el gestor del CNCC, asimismo, algunas funciones se repiten prácticamente de manera textual, y en otros puntos se indica lo mismo con diferente redacción o se desagrega la función en dos o más. Para ejemplificar esta situación, se puede ver el siguiente cuadro de referencia con algunos casos:

Función propuesta	Observación
3. Fiscalizar los estándares de calidad del servicio brindado por el administrador de conformidad con el Plan de Negocios presentado y <u>con lo pactado en el contrato.</u>	Estas dos funciones reflejan lo mismo, lo cual consiste en fiscalizar el accionar del administrador del CNCC conforme a lo que se ha establecido en el respectivo contrato, la diferencia es que en el segundo se incorporan aspectos propios que deben estar en el contrato de administración como mantener un libro de sugerencia y reclamos o implementar encuestas de satisfacción de servicios que para efectos de una unidad organizacional debe realizarse de forma más macro, genérica o estratégica y no tan específica. La misma situación se podría ver con las funciones 4, 6, 9, 10, 14, 16, 27, 32, 33, 43, 44.
7. Realizar informes sobre el cumplimiento de las siguientes obligaciones del administrador del CNCC...	



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 6

Función propuesta	Observación
	De esta manera, se presenta una desagregación de funciones no pertinente para una unidad organizacional, siendo que algunas podrían ser propias de un puesto de trabajo o el equipo de trabajo.
11. Fiscalizar, dar seguimiento y aprobar, reparaciones del inmueble cuando se comprueben que son productos del uso y desarrollo habitual de la actividad. 12. Recibir, estudiar y aprobar posibles mejoras a ampliaciones propuestas por el operador de conformidad con el contrato. 16. Fiscalizar al administrador para que cumpla con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">• El programa propuesto para mantener el estado de las instalaciones en óptimas condiciones en el plazo de la operación. (...) 27. Revisión y aprobación de documentos establecidos en el contrato según el siguiente detalle: (...) Plan de mantenimiento (...) 28. Autorizar trabajos de mantenimiento que como consecuencia prevea una alteración temporal en el nivel del servicio prestado. 29. Señalar en el Libro de Administración, tareas de mantenimiento que deban ser implementadas por el Administrador, así como el plazo para realizarlas.	Estas son funciones que se encuentran asociadas a un mismo tema, el cual comprende el mantenimiento, ampliación y mejoramiento de las instalaciones del CNCC, por lo que lo recomendable es no llegar a desagregarlas como se hace, sino ver cuál es el rol de fiscalización que le compete al Departamento. Además de estas funciones se encuentran la 39, 40, 42 y 43.
Las funciones 15 y 43 prácticamente son iguales.	Estas funciones son similares y se encuentran asociadas a la presentación por parte del Administrador de una serie de informes, los cuales deberán ser revisados por el Departamento.
Las funciones 5, 16, 35 y 41 tratan una misma materia.	Estas funciones se encuentran asociadas al pago de las obligaciones tributarias, municipales y de servicios públicos que debe mantener al día el administrador del Centro y no se encuentra la razón para que se encuentren separadas.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 7

Función propuesta	Observación
Función 34	En la función 34 se desvía la lógica de una función que lo que debe indicar es lo que se va a realizar y para qué, siendo que se agrega información de lo que deben incorporar los planes anuales de la administración del CNCC. Además de agregar un segundo párrafo en el cual se indica que debería incluir el primer Plan Anual de Administración, lo cual no es propio de una función. Esta misma situación se puede determinar en la función 36 y 37 que se regula un procedimiento y no una función, además de indicar qué debe realizar el administrador del contrato.

De esta manera, sobre las funciones que se presentan para este Departamento no se tiene claridad, se incluyen procedimientos, funciones de los puestos y hasta cláusulas del contrato, lo cual no es pertinente e incumple lo establecido en los LGRA, en el componente de estructura, inciso 11.i que establece “i. No podrá existir una unidad organizacional sin que estén claramente delimitadas sus competencias y su relación con los procesos de trabajo.”

- La propuesta no es clara respecto al impacto, beneficio o necesidad institucional de constituir el departamento en cuestión y por qué esta labor no se puede desarrollar como un proceso dentro de una misma dependencia ya existente, o con la conformación de un grupo especial de trabajo, bajo la coordinación de algún jefe de unidad, departamento o dirección, ya que la función principal es la fiscalización del contrato de administración que firmó el ICT con el operador, pero no precisamente se requiere de una unidad organizacional dedicada exclusivamente a dichos fines, ya que como se indica en este informe, las funciones no son claras, así como que en la propuesta se indica que aún no tienen los procesos y procedimientos que se van a realizar, siendo que tampoco estarían claros los productos (bienes y servicios) que deberá desarrollar, ya que estos últimos surgen de los procesos y no propiamente de las funciones, todo lo anterior es contrario a una sana gestión de una institución pública e incumple lo establecido en los LGRA.
- Aunado a la situación descrita en el punto anterior, dentro de la misma propuesta se establece que “Al ICT le corresponde el control, la responsabilidad y la administración de los riesgos relacionados con el CNCC, razón por la que para ejercer la fiscalización y verificación adecuada del cumplimiento del objeto contractual se requiere de forma imprescindible; la creación de una plaza de Jefatura que lidere el Departamento de Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, debidamente definido de conformidad con el ordenamiento jurídico y regulaciones pertinentes, que e (sic) ajuste a la dinámica institucional, del entorno y de los riesgos relevantes y que apoye el logro de los objetivos.” (El subrayado no corresponde al original)





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 8

De esta forma, no se comprende si la propuesta tiene la finalidad de crear el departamento en cuestión, o tiene como propósito la creación de un puesto de jefatura, para lo cual requiere la constitución del departamento, lo cual no es congruente con los principios de la reforma institucional y una adecuada utilización de los recursos públicos, siendo inadmisibles el crear estructura para justificar la creación de puestos, dado que el fundamento para la creación de estructura es la mejora de los servicios públicos, algo que no se evidencia en la propuesta presentada.

10. Otro aspecto a considerar es que la propuesta no establece, ni justifica las razones por las cuales esta dependencia deberá de contar con el nivel de departamento, dado que no cuenta con subdivisiones menores, siendo que –en todo caso– lo pertinente técnicamente es que se considere con un nivel de unidad y no de departamento como se solicita en la propuesta.
11. La propuesta establece que para la creación del Departamento de Fiscalización del CNCC se requiere de la creación de una plaza de Líder de Proceso, siendo que dicha dependencia contará con 4 personas, las cuales serán trasladadas de otras dependencias del propio ICT, solamente es necesaria la creación del puesto de jefatura lo cual implica un gasto adicional y esto es contrario a lo establecido en el decreto ejecutivo 41162-H del 1 de junio del 2018 suscrito por el señor Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República y la señora Rocío Aguilar Montoya, donde se establece en su artículo 1, la limitación en cuanto a la realización de procesos de reorganización administrativa:

“Artículo 1. Únicamente serán aprobadas las reestructuraciones dentro de ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, cuyo propósito sea hacer más eficiente la gestión del Estado, siempre que no implique la creación de plazas adicionales, reasignaciones de puestos, así como nuevos gastos.” (El subrayado no corresponde al original)

12. En cuanto a la implementación de dicho Departamento, en la propuesta se indica que el costo de la plaza de jefatura será de ₡17.254.465,03 para el 2018, ₡31.552.674,92 para el 2019 y ₡33.630.911,44 para el 2020, esto considerando sólo lo correspondiente a la partida de remuneración.

En cuanto a la operación del Departamento, sin considerar lo correspondiente a las remuneraciones, la propuesta indica que para el 2017 tendrá un costo de ₡189.900.000,00, para el 2019 el costo será de ₡211.000.000,00 y para el 2020 el costo es de ₡231.900.000,00, estos costos están asociados a servicios, materiales y suministros.

En cuanto a estos gastos, se indica que se tomará de los ingresos corrientes y que se realizarán las modificaciones presupuestarias correspondientes para el traslado del





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-750-18
Pág. 9

contenido económico. Lo antes descrito incumple lo dispuesto por el Presidente de la República en el decreto citado en el apartado anterior, como medida para paliar el excesivo déficit fiscal que afronta el país.

En virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con los LGRA, este Ministerio **rechaza** la propuesta de creación del Departamento de Fiscalización del Centro Nacional de Congresos y Convenciones (CNCC), presentada por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) conforme a las observaciones técnicas dadas anteriormente y en acatamiento del Decreto Ejecutivo 41162-H suscrito por el señor Presidente de la República.

La presente resolución puede ser recurrida ante este Despacho de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en la Ley General de Administración Pública, propiamente lo preceptuado en el artículo 342 siguientes y concordantes, respecto al recurso de revocatoria o reposición por un plazo de tres días hábiles el cual rige a partir del día siguiente de recibida esta resolución.

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MTSS-PLAN, 23323-PLAN, 37735-PLAN y sus reformas, así como en la Directriz 021 PLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contraloría General de la República
Sra. Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Sr. Fred Montoya Rodríguez, Dirección de Leyes y Decretos, Presidencia de la República
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Archivo

