

Auditoría Interna

24 de junio de 2019

AI-Ad-020-2019

Señor

Wilson Orozco Gutiérrez

Gerente a.i.

Asunto: Servicio Preventivo sobre el Plan Estratégico Institucional (PEI) y los lineamientos institucionales para la formulación de objetivos, metas e indicadores

Estimado señor:

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna analizó el borrador de la actualización del PEI y los “Lineamientos institucionales para la formulación de objetivos, metas e indicadores” (en adelante Lineamientos). Como resultado de la revisión se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Plan Estratégico Institucional

Que el ICT cuente con un PEI es vital, ya que tiene establecido su propósito debidamente plasmado en políticas, objetivos y proyectos; sin embargo, de la revisión del documento se tiene las siguientes observaciones:

- a) Se tomaron los objetivos del Plan Nacional de Turismo, que involucra a otros actores e instituciones, como objetivos Institucionales y los objetivos institucionales debería de enmarcarse dentro de las actividades propias del alcance institucional.
- b) El documento no hace una separación de lo estratégico y lo operativo.
- c) Falta definición de indicadores para los objetivos estratégicos, fichas y responsables de la medición.
- d) El documento es muy extenso, complejo de comprensión y sin línea conductora, lo que dificulta su análisis, implementación, seguimiento y evaluación.

Auditoría Interna

- e) No hay una explicación dentro del documento sobre la cadena de resultados para comprenderla. Además, no se explica cuales puntos de la cadena se relacionan con la parte operativa –PAO- (insumo, proceso y producto) y los que se refieren con los aspectos estratégicos (aprovechamiento, efecto e impacto).
- f) No se observa la relación entre los objetivos estratégicos con la cadena de resultados.
- g) Se observan indicadores de “aprovechamiento” que corresponden a indicadores de “producto”. Ver ejemplos en Anexo – Cuadro 1.
- h) Dentro de la cadena de resultados se identificaron en algunos enunciados de aprovechamiento mucho contenido que podría simplificarse. Ver ejemplos en Anexo – Cuadro 2.
- i) Se identificaron indicadores de productos en enunciados de aprovechamiento. Ver ejemplos en Anexo – Cuadro 3.
- j) Se determinó que dentro de la cadena algunos enunciados fueron redactados en forma de indicadores y no en objetivo, por lo tanto, no hay una homologación en la forma de redacción de los enunciados. Ver ejemplos en Anexo – Cuadro 4.

Al respecto, el inciso e) del artículo 28¹, establece que es función de la UPI el formular el PEI con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.

Por su parte, en el año 2016, MIDEPLAN emitió el “Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo. Marco Teórico y Práctico.”, cuyo objetivo es:

“Orientar al personal involucrado en el proceso de planificación de las entidades públicas en la planificación para resultados en el desarrollo. Ofrece una visión general de esta planificación, por lo que su uso es de carácter indicativo en lo relacionado con los aspectos conceptuales y normativos del SNP, que deben emplearse al planificar en el sector público y es de referencia en cuanto a la metodología a utilizar en dicha

¹ Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

Auditoría Interna

labor. Este Manual está dirigido particularmente a las unidades de planificación institucional, sectorial y regional, para ayudar en el cumplimiento de sus tareas, así como en la formación del personal”.

La causa por la cual el PEI presenta las oportunidades de mejoras identificadas en la revisión, es porque no se siguió una metodología de referencia debidamente reconocida y aprobada por el MIDEPLAN.

Adicionalmente la falta de experiencia de la Unidad de Planificación y de los departamentos en la elaboración de cadenas de resultados.

Esta situación puede incidir en que no se elabore un PEI de fácil comprensión para los responsables y para los interesados, incrementando el riesgo de calidad de la información. Además, al diseñar objetivos desde una perspectiva del sector turismo y no desde una perspectiva institucional, incrementa el riesgo de eficacia.

La falta de indicadores sobre los objetivos estratégicos o de indicadores de aprovechamiento apropiados dificulta el control y evaluación, por lo tanto, no se sabría sobre el avance institucional, afectando el desempeño, la rendición de cuentas, la toma de decisiones y al final que no se alcancen los objetivos estratégicos institucionales.

2. Lineamientos institucionales para la formulación de objetivos, metas e indicadores

La emisión de los lineamientos es un esfuerzo importante que sin lugar a dudas viene a contribuir en la mejora de la formulación de los objetivos, metas e indicadores institucionales. No obstante, lo anterior, de la revisión de los mismos se identificaron las siguientes oportunidades de mejora:

- a) No se hace una división entre objetivos e indicadores estratégicos y los operativos (PAO), por lo tanto, no queda claro la formulación de unos y de otros.
- b) Los lineamientos no incluyen ninguna referencia sobre los tipos de planes que aplicarían en la Institución (planes estratégicos, planes tácticos y planes operativos), ni tampoco especifica el contenido mínimo o tratamiento para planes que se realicen a nivel departamental (Por ejemplo: Plan de Mercadeo, Plan de Atracción de Inversiones, Plan de Tecnologías, entre otros).
- c) No se capacitó a los colaboradores para que conocieran los lineamientos y así tener el conocimiento adecuado para implementarlos.

Auditoría Interna

- d) En el punto 1.1 se indica que en la redacción del objetivo se debe responder el “qué hacer” y “para qué hacerlo”, pero en el punto 1.2 se menciona que hay unos verbos que no se deben utilizar porque se refieren a esfuerzos, pero justo antes se dice que sí hay que responder el “qué hacer”.
- e) No se indican los beneficios institucionales que se obtienen al utilizar los lineamientos.
- f) En el punto “Abreviaturas y definiciones” faltan algunos conceptos o siglas o no se definen tales como: tipos de indicadores, KPI, meta, métricas, objetivos estratégicos, programa, PAO, planificación estratégica, SNP. Además, los conceptos no van de lo general a lo específico, fueron ordenados en orden alfabético.
- g) El documento no especifica cómo definir los indicadores y cómo pasar del objetivo al indicador.
- h) Se presenta una mezcla entre los verbos de logros y de acción, y los lineamientos indican que deben ser de logro.
- i) Se mencionan indicadores de calidad, economía, etc. pero la plantilla de indicadores habla de otro tipo de indicadores.
- j) No queda claro la diferencia entre desempeño y gestión y cómo definir los indicadores de este tipo, qué aportan y si son obligatorios implementarlos.
- k) En la imagen del punto 2.2 “Indicador de desempeño” se usa KPI como sinónimo de indicadores de desempeño y se incluyen iniciativas, pero no se explica lo que son éstas y no se adecua a la realidad del ICT. Además, la imagen no se relacionada con el texto del documento.
- l) En el punto 2.2.1 “Indicadores de Gestión” no se ajusta a los indicadores que se definen en el PAO, además se citan sub indicadores que no se utilizan y no se indican si son para objetivos estratégicos u operativos.
- m) En la gráfica de la página 11 se usa la cadena de resultados, pero no se definen los elementos que la integran (insumos, procesos, productos y resultados).
- n) La ficha del indicador del Anexo N° 1 no se ajusta a los tipos de indicadores que se mencionan en los lineamientos. Además, tiene muchos conceptos que no se mencionan y no se definen en el documento, por lo tanto, algunos pueden que no agreguen valor.
- o) No se indica qué pasa si no se cumple con el indicador, o si se desmejora, cómo se debe hacer ese análisis y cómo se deben manejar, cada cuánto se deben hacer las mediciones (mensuales, bimensuales, trimestrales, etc.) y quién las debe realizar y cómo se deben documentar las fichas.
- p) El documento no utiliza herramientas como infografías o figuras que muestren la relación entre los temas/conceptos.

Auditoría Interna

Al respecto, la norma 4.4² establece 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 comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Por su parte, la norma 4.5 del mismo cuerpo normativo, señala que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

También, las normas³ establecen que se deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios, y que los atributos fundamentales de la calidad de la información estén referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

El motivo por el cual los “Lineamientos” presentan oportunidades de mejora, es porque se consultó mucha bibliografía para su elaboración, aspecto que pudo incidir en su concatenación y clarificación, situación que puede perjudicar la formulación de los objetivos, metas e indicadores institucionales, afectando el control y la evaluación de los mismos, la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se advierte sobre lo determinado en el estudio, con la finalidad que se valore:

- a) Si los objetivos estratégicos definidos son alcanzables para la Institución y si la Institución tiene realmente la capacidad de influir en su cumplimiento.
- b) La revisión de la redacción de la cadena de resultados. Si la Administración identifica dentro de la cadena mejoras en la redacción, proceder a realizar los cambios y verificar el impacto de los cambios en la razonabilidad de toda la cadena.
- c) La revisión de los lineamientos institucionales bajo la metodología aprobada por MIDEPLAN para la formulación y actualización de planes, así como el diseño de mecanismos de divulgación y capacitación que contribuyan al conocimiento y comprensión de los lineamientos, además de las actividades de control para garantizar su cumplimiento.

² Normas de control interno para el Sector Público (NCISP)

³ 5.6, 5.6.1, 5.6.2 y 5.6.3 de las NCISP

Auditoría Interna

Con lo anterior se espera mejorar la eficiencia en la formulación, seguimiento, control y evaluación del PEI, así como en la formulación de los objetivos, metas e indicadores institucionales y a fortalecer el sistema de control interno que debe imperar en esos procesos.

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

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

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. Sr. Alberto López Chaves
Gerente
Sr. Víctor Quesada Rodríguez
Asesor Unidad de Planificación
Consecutivo

FRS / ran

Auditoría Interna

ANEXO

Cuadro 1: Indicadores de Aprovechamiento

Objetivo	Enunciado de Aprovechamiento	Indicadores que no son de aprovechamiento (son de producto)
Objetivo N° 1: Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general.	% de satisfacción de las municipalidades con el proceso de diseño del plan.	Número de Planes Reguladores en la zona marítimo terrestre elaborados según informe.
	% de satisfacción sobre capacitación recibida.	Número de eventos de capacitación a municipalidades costeras.
	% de satisfacción sobre la información publicada.	Cantidad anual de entrevistas realizadas.
Objetivo N° 2: Lograr un crecimiento turístico enfocado en la diversificación, innovación y la calidad para generar mayor valor agregado para los turistas.	Derrama económica al contarse con un espacio especializado en este segmento MICE con condiciones especiales y específicas.	Cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración.
	Mayor inversión extranjera en turismo.	Monto anual de presupuesto ejecutado en el programa de atracción de inversiones en planta turística.
	Empresas certificadas mejoran competitividad en virtud del aprovechamiento de aspectos energéticos, manejo adecuado de los residuos sólidos, uso correcto de aspectos de agua.	Cantidad de empresas con CST vigente.
	Desarrollo de infraestructura cómoda y segura para uso de los turistas.	Porcentaje de asesorías brindadas a propuestas de atracaderos turísticos a instituciones públicas.

Auditoría Interna

Objetivo N° 3: Fortalecer el posicionamiento de Costa Rica como destino turístico sostenible diferenciado en los mercados de interés.	Generar Imagen positiva de CR e incrementar el conocimiento y el interés por el destino y nichos en los mercados de interés.	Monto anual de presupuesto invertido en Comunicación, mercadeo y Relaciones públicas.
	Diversificar mercados geográficos y productos.	Cantidad de campañas cooperativas realizadas.
Objetivo N° 4: Fortalecer los encadenamientos productivos para coadyuvar la distribución de beneficios del turismo entre actores y comunidades locales a partir de un aumento de la productividad y el mejoramiento general del desempeño económico del sector empresarial.	% de satisfacción de los empresarios sobre el programa Mypimes.	Número de centros de desarrollo turístico sostenible cubiertos por programa capacitación Mipymes.
	% de satisfacción de los empresarios sobre el programa de Gastronomía Tradicional Costarricense.	Número de centros de desarrollo turístico sostenible cubiertos por programa de Gastronomía Tradicional Costarricense.
Objetivo N° 5: Mejorar el acceso a la información, asistencia y seguridad del turista, tanto en su desplazamiento como en la estadía en el lugar de destino.	Mejores condiciones operativas y de respuesta para la Policía Turística.	Monto anual en dólares de inversión y gasto institucional en temas de seguridad turística.
	Turistas y visitantes con información para disfrutar del destino.	Porcentaje de ejecución presupuestaria anual del programa de información turística.
	Apoyo y acompañamiento a turistas que han sido sujeto de algún percance.	Cantidad anual de casos atendidos por la Oficina de Quejas.

Auditoría Interna

Cuadro 2: Volumen de enunciados de aprovechamiento para un mismo producto

Objetivo	Aprovechamiento
<p>Objetivo N° 2: Fortalecer el posicionamiento de Costa Rica como destino turístico sostenible diferenciado en los mercados de interés.</p>	<p>* Generar comunicación proactiva y reactiva en los medios de comunicación nacionales sobre temas de interés en el ámbito turístico</p> <p>*Generar comunicados periódicos al sector turístico nacional</p> <p>*Generación de notas de prensa, manejo de temas sensibles, monitoreo en temas específicos que impactan al sector turismo</p> <p>*Realizar giras con medios de comunicación nacional</p> <p>*Promocionar las diferentes regiones turísticas del país</p> <p>*Gestión y manejo de crisis</p> <p>*Realización de Proyectos especiales</p> <p>*Gestión de Alianzas estratégicas</p> <hr/> <p>Apoyar la cadena de intermediación</p> <p>Dar a conocer a Costa Rica en los mercados de interés por medio del manejo de imagen y posicionamiento.</p> <p>Maximizar uso de recursos disponibles con el aporte del socio comercial que participa en la campaña</p> <p>Diversificar mercados geográficos y productos</p> <p>Realizar acciones de mercadeo en mercados que no podemos cubrir con otras acciones de mercadeo</p> <p>Apoyo a la conectividad aérea</p> <p>Apoyo a empresas cuyo cliente es de alto nivel de gasto</p> <p>Incentivo a empresas que manejen nicho de producto en los mercados de interés</p> <p>Incentivar empresas que manejen un alto volumen de pasajeros</p> <p>Incentivar la venta de producto turístico de Costa Rica por parte de las empresas en los mercados de interés.</p> <p>Creación de un semillero de empresas que aún no venden CR o lo venden poco, por medio de acciones puntuales de mercadeo en forma de apoyos cooperativos</p> <p>Exposición y presencia de marca en períodos</p>

Auditoría Interna

Cuadro 3: Indicadores de productos incluidos en enunciados de aprovechamiento

Objetivo	Aprovechamiento
<p>Objetivo N° 3: Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general</p>	<p>*Número de empresas inscritas *Número de empresas Acreditadas *Número de empresas con reconocimiento por actividades. *Número de foros anuales participativos con las empresas. *Número de población beneficiaria cubierta por el programa por género, discapacidad y rango de edad (indicador a futuro), modalidad (Niños, Jóvenes, Adultos Mayores, Pensionados, Familias, Poblaciones Indígenas</p>

Cuadro 4: Redacción de enunciados de aprovechamiento

Objetivo	Aprovechamiento
<p>Objetivo N° 4: Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general Impulsar la adopción de prácticas innovadoras para promover el uso eficiente de los recursos turísticos en beneficio de los turistas, las empresas y la población en general</p>	<p>% de satisfacción de las municipalidades con el proceso de diseño del plan. % de satisfacción sobre capacitación recibida % de satisfacción sobre la información publicada</p>