

07 de agosto de 2017

AI-Ad-26-2017

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo “sobre las acciones realizadas por la agencia de publicidad internacional”

Estimado señor:

En atención del Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna verificó mediante procedimientos de auditoría, las acciones realizadas por la agencia de publicidad internacional con la finalidad de corroborar que se cumple con el objetivo del contrato. El estudio comprendió el periodo del 01 de enero al diciembre de 2016, para lo cual se indagó sobre la existencia de métodos para evaluar el cumplimiento de las estrategias de publicidad internacional y proceder a compararlo contra el método utilizado en la Institución.

También se examinó una muestra de pagos del fee con el fin de verificar, su razonabilidad, ocurrencia, exactitud y corte. Además, se verificó si las metas de la campaña ayudan a cumplir:

- El objetivo del contrato
- Objetivo del área
- Objetivos estratégicos

Del estudio realizado se obtuvieron los siguientes resultados:

2.1 Formulación de objetivos de la campaña “Save the Americans/Canadians”

De la revisión de los objetivos general y específicos se determinó lo siguiente:

- a) Solamente se formularon como objetivos de actividades, es decir, se refieren a acciones o labores y no se establecieron objetivos de producto,

aprovechamiento del producto, efecto directo o impacto que permitan evidenciar efectos e impactos que se esperan generar.

b) El objetivo general definido fue el siguiente:

"Ayudar a incrementar la visitación a Costa Rica en un 5% anual para Estados Unidos y un 8% anual para Canadá."

Dicho objetivo no está claro, tiene dos verbos y no responde al ¿para qué?

c) Los objetivos específicos establecidos fueron:

- "Hacerlos conscientes de Costa Rica como un destino de viaje".
- "Conducirlos a reservar un viaje para visitar".
- "Animarlos a compartir mientras visitan y a su regreso"

Analizados los mismos, se determinó que no son específicos, medibles y no responden al ¿para qué? ni al ¿cómo?

Al respecto, sobre las características que deben cumplir los objetivos, el Procedimiento de Formulación y Seguimiento al Plan Operativo Anual (PAO) y POI a nivel Institucional indica que:

"Los objetivos propuestos deben responder al "¿qué? y ¿para qué?", las metas deben responder al "¿cómo?, ¿cuándo? y ¿cuánto?"

Por otra parte, la metodología SMART propuesta por George Doram¹ señala que, para que los objetivos sean significativos deben cumplir con las siguientes características:

- Específicos
- Medibles
- Alcanzables
- Realistas
- Con un tiempo determinado

Sobre la clasificación de los objetivos, señala MIDEPLAN en su manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno que, existe

¹ George T. Doram. (Noviembre de 1981). There's a SMART way to write management's goals and objectives. Management Review.

Auditoría Interna

una “cadena de resultados que da una definición lógica de cómo una secuencia de insumos, actividades y productos relacionados directamente, interactúan y establecen las vías por las que se logran los impactos. La cadena de resultados define la lógica causal desde el comienzo, empezando por los recursos disponibles hasta los objetivos a largo plazo.” A continuación se muestra dicha cadena de resultados:

	Nivel de resultado	Descripción	Nivel de objetivo asociado
Teoría de Impactos	Impacto	Resultados de largo plazo producidos directa o indirectamente por la intervención y que implican cambios o transformaciones en los estilos y condiciones de vida de la población objetivo y otras vinculadas	Objetivo de desarrollo o fin
	Efecto directo	Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo logrados por los productos de una intervención	Objetivo General o propósito
Plan para la puesta a disposición de bienes y servicios	Aprovechamiento del Producto	Representa la medida y la manera en que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición por el programa	
	Producto	El bien o servicio que se brinda comprometido a la población beneficiaria	Objetivos Específicos
	Actividades	Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos para generar productos determinados	
Plan Organizacional	Insumos	Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención	

Fuente: Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN

La causa por la que los objetivos formulados para la campaña presentan las omisiones determinadas en el estudio se debe principalmente a:

- La Dirección de Mercadeo no siguió una metodología para definir los objetivos y metas.
- El ICT no había establecido una metodología a nivel institucional para la definición de los objetivos y metas, a pesar de que producto de la contratación con FUNDATEC, en el "Entregable fase II: construcción de indicadores de gestión" se recomendó:

"2. Motivar a los responsables de las Unidades Ejecutoras a definir en los Planes Anuales Operativos objetivos cada vez con un enfoque de producto y de aprovechamiento del producto."

El no establecer objetivos claros y completos podría ocasionar que éstos no se puedan medir y, por lo tanto, no se pueda saber si se cumplieron o no y si la inversión de recursos públicos en la campaña fue efectiva.

Sobre la ausencia de una metodología para el planteamiento de objetivos, esta Auditoría Interna ya la había identificado y lo comunicó mediante el Servicio Preventivo AI-Ad-11-2017, indicando lo siguiente:

"No se observó la existencia de una metodología que guíe la formulación de todos los objetivos y metas que se establecen en la Institución.

Esta situación determinada, podría provocar que no haya una estandarización en el planteamiento de objetivos que realizan las Unidades del ICT y que en el Plan Anual Operativo y otros planes y proyectos que se instauren en el ICT, no se establezcan objetivos que permitan medir el aprovechamiento de los recursos y el valor que las Unidades generan para el Instituto Costarricense de Turismo. Además de un no cumplimiento de uno de los entregables producto de convenio con la Fundatec y el Instituto Tecnológico de Costa Rica."
(Énfasis del original)

Atendiendo el servicio preventivo emitido por esta Auditoría, la Gerencia mediante oficio G-1299-2017 (24/7/17) comunicó a las jefaturas los "Lineamientos generales para la formulación de objetivos, metas e Indicadores Institucionales", el cual es un documento guía para el establecimiento de objetivos, metas e indicadores, de acuerdo con las normas de MIDEPLAN y de conformidad con la recomendación de técnica de la Unidad de Planificación en oficio PL-097-2017.

2.2 Actividades de control sobre análisis de medios a utilizarse en las campañas de publicidad internacional

Producto de la comparación efectuada del plan de medios utilizados en la campaña "Save the Americans" contra los que en un inicio fueron presentados ante Junta Directiva, el estudio determinó que existen variaciones, tales como

eliminaciones de algunos medios e incorporación de nuevos; sin embargo, esos cambios no cuentan con un análisis técnico documentado donde haya quedado fundamentado o motivado el acto del porqué se hizo las modificaciones de los medios.

Al respecto, la norma 4.21² estipula que las actividades de control, deben documentarse, ser de conocimiento general y que esa comunicación debe darse preferiblemente por escrito en términos claros y específicos. Ese mismo cuerpo normativo señala que se debe establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva.

También, sobre el análisis técnico que debe ejercer un Ejecutivo de Turismo 2, el manual de cargos³ de la Institución establece lo siguiente:

"6) Analizar diversos documentos e información, para confeccionar informes especiales y/o propuestas requeridas por lo niveles superiores o entes público y privados.

51) Analizar propuestas técnicas de diversa índole.

Supervisión recibida: Las actividades asignadas las ejecuta con independencia, aplicando la política definida y la normativa que define y regula al ente. La evaluación se da mediante el análisis de los informes elaborados, los trabajos que realiza y el cumplimiento de los objetivos, determinados para la unidad a cargo.

Responsabilidad por funciones: Las funciones asignadas requieren utilizar los principios y técnicas propias de una profesión determinada, para planear, coordinar y/o integrar, dirigir, y asesorar en situaciones difíciles heterogéneas en naturaleza y objetivos, basándose en el análisis de políticas y objetivos específicos y la incorporación de algún aspecto nuevo para obtener la solución, lo cual conlleva a participar en toma de decisiones relacionadas con los planes y programas de un subproceso."

² Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP)

³ Tomado del Manual de cargos del ICT específicamente del puesto: Ejecutivo de Turismo 2 Mercadeo (Investigación y Evaluación)

Por otra parte, el artículo 136 de La ley 6227, Ley General de Administración Pública indica lo siguiente:

"La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia."

Las variaciones de los medios sin autorización, se debe a que el Departamento de Investigación y Evaluación, no ha establecido actividades de control para el trámite a seguir cuando la agencia recomienda la eliminación o la incorporación de nuevos medios a la campaña.

Dichas variaciones sin la motivación o el criterio técnico del respectivo cambio, eventualmente podría aumentar el riesgo que se seleccionen medios que:

- No contribuyan a que se cumplan los objetivos de la campaña.
- Sean más costosos y su retribución no sea tan significativa.
- El mensaje le llegue a menos audiencia y/o que ésta no forme parte del mejor prospecto del país.

2.3 Prueba posterior de la campaña

No se observó evidencia que la agencia hubiera realizado una prueba posterior ("post testing") de la campaña Save the Americans/Canadians ni que el ICT la haya propiciado.

Al respecto, la evaluación es un instrumento para el mejoramiento que permite obtener información válida y confiable sobre las consecuencias de acciones específicas, para así optimizar los esfuerzos. Los resultados son entonces insumos fundamentales para tomar decisiones, fijar responsabilidades, establecer metas, definir criterios y determinar acciones que garanticen el avance en un proceso de mejoramiento coherente, pertinente y sostenible.⁴

También, el reglamento de planificación de MIDEPLAN⁵, establece que la evaluación es un proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de

4 Ministerio de Educación Pública de Colombia. (2006). Evaluar y promover el mejoramiento. 23 de junio de 2017, de Ministerio de Educación Pública de Colombia Sitio web: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-107321.html>

5 MIDEPLAN. (2013). Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. Costa Rica: LA GACETA N° 122 DEL 26 DE JUNIO DEL 2013

Auditoría Interna

manera sistemática políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos.

Además, el inciso j) del art. 28 "Funciones de las UPI" del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación establece:

“Proponer iniciativas de evaluación que sirvan para analizar los efectos de las estrategias y de las políticas que han sido implementadas e impulsar medidas de mejoramiento continuo de la planificación institucional”

Por otra parte, como mejor práctica se tiene que el libro *Marketing de Kotler y Armstrong*⁶ indica: *"La medición de la eficacia de la publicidad y del rendimiento sobre la inversión en publicidad se ha vuelto un tema importante para la mayoría de las compañías. Sin embargo, debido a que son tantos los factores que afectan la eficacia de la publicidad (algunos bajo control y otros no), medir los resultados de los gastos publicitarios continúa siendo una ciencia inexacta."*

En ese mismo orden de ideas, el libro *"Publicidad, promoción y comunicación integra"*⁷, señala que, *"deben elegirse métodos de evaluación que correspondan a los objetivos que se desea medir. Cuando el objetivo de una campaña de publicidad es aumentar el interés de los clientes y la recordación de una marca, lo que debe medirse es el nivel de conciencia del cliente. Normalmente esto significa que el equipo de marketing mide la conciencia antes y después de publicar los anuncios. Este procedimiento se conoce comúnmente como análisis de prueba preliminar y prueba posterior. Existen varios factores que se usan para analizar un programa de publicidad que incluye los siguientes:*

- *Resultados de corto plazo.*
- *Resultados de largo plazo (conciencia de marca, lealtad a la marca, valor capital de la marca)*
- *Entre otros."*

Las razones por las cuales no se realiza una evaluación posterior de los resultados de la campaña son las siguientes:

- a) No se planteó este tema desde la estrategia inicial de la campaña, por lo tanto, no se destinaron recursos para evaluaciones posteriores.

6 Kotler, Philip y Armstrong, Gary. (2012). Marketing. México: PEARSON.

7 Clow Kenneth y Baak Donald. (2010). Publicidad, promoción y comunicación integral en marketing. México: Prentice Hall.

Auditoría Interna

- b) A nivel institucional no existía una cultura de evaluación orientada a mejorar la gestión y, por lo tanto, no se tenía el suficiente conocimiento ni la experiencia para el desarrollo de indicadores que contribuyan a la medición de la eficiencia y eficacia. Sin embargo, en el año 2016 el ICT coordinó un taller y capacitación asociado al tema de indicadores de gestión a los funcionarios.
- c) Tampoco se observó que el Departamento de Investigación y Evaluación haya tenido alguna iniciativa para desarrollar alguna metodología propia ante la carencia de una a nivel Institucional.

La no realización de una evaluación posterior de la campaña aumenta el riesgo de que no se pueda medir de forma satisfactoria el impacto que tuvo la misma en el mercado meta, por lo tanto, no se tenga información documentada si la campaña cumplió o no con el objetivo definido, además, no se garantiza si los recursos públicos invertidos en esta acción se utilizaron de forma eficaz.

De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores y por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general, jefe superior del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo por parte de las dependencias, se advierte sobre la importancia que reviste para el Instituto:

- Que en las nuevas campañas de publicidad internacional se apliquen los “Lineamientos generales para la formulación de objetivos, metas e indicadores Institucionales”. Además, que se cuente con un método para evaluar los resultados, con la finalidad que contribuya a determinar si esta acción está cumpliendo con los objetivos establecidos, para lo cual se deberán asignar los recursos necesarios.
- Que dicha acción (publicidad internacional) cuente con actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos) a ejecutar cuando la agencia recomiende el cambio de medios de comunicación, esto con la finalidad de que contribuyan a asegurar razonablemente que la modificación va a beneficiar el cumplimiento de los objetivos de la campaña.

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 preventivo se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del

Auditoría Interna

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 al Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

FRS / aal

- C. MBA. Alejandro Castro Alfaro
Subgerente de Mercadeo
MBA. Rafael Quesada Alvarado
Jefe Departamento de Investigación y Evaluación
Consecutivo