

03 de febrero de 2017
AI-59-2017

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Gerente General

Asunto: Remisión de Informe AI-C-03-2017

Estimado señor:

Se remite el informe AI-C-03-2017, en el cual se consignan los resultados de la Auditoría de Cumplimiento sobre la Implementación del Plan Estratégico Institucional.

El día 03 de febrero de 2017 la Auditoría Interna expuso los resultados, la conclusión y las recomendaciones obtenidas del estudio a la Gerencia y al responsable de poner en práctica las recomendaciones.

Las recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto, y a lo indicado en los artículos 22, 35 y 36 de la Ley N° 8292 "Ley General de Control Interno", que establecen un plazo de 10 días hábiles, para ordenar la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, debe dentro ese plazo señalado elevar el informe a la Junta Directiva con las objeciones y soluciones alternas, con copia a la Auditoría Interna para el análisis y resolución definitiva.

De aceptarse las recomendaciones, favor suministrar copia de las órdenes emitidas dentro de los próximos diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al recibo del presente informe, para que los funcionarios responsables cumplan con lo recomendado por esta Auditoría Interna.

Favor adjuntar en el sistema GPA dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha en que instruyó la implementación de las recomendaciones, el Plan de Implementación de las recomendaciones, que incluya de manera precisa las actividades necesarias, los responsables de desarrollarlas, los plazos y de requerirse los recursos.

Dado que ese Plan es la base para verificar por parte de la Auditoría Interna la implementación de lo recomendado, se solicita comunicar cualquier modificación que a futuro se requiera previo al vencimiento de las fechas establecidas en el plan.

Por último, respetuosamente se advierte sobre las posibles responsabilidades en que se puede incurrir por el incumplimiento injustificado de los deberes asignados según el artículo 39 de la Ley 8292.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

FRS / jbg

- C. Lic. Mauricio Ventura Aragón, MBA.
Ministro de Turismo
Lic. Víctor Quesada Rodríguez
Jefe Unidad de Planificación Institucional
Consecutivo

INFORME N° AI-C-03-2017

**AUDITORÍA INTERNA
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO**

**“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL”**

FEBRERO, 2017

CONTENIDO

AUDITORÍA INTERNA	3
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO	3
RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO	1
1. INTRODUCCIÓN	2
1.1 Origen del estudio	2
1.2 Objetivos del estudio	2
1.3 Alcance de la auditoría	2
1.4 Normas técnicas de la auditoría	2
1.5 Marco legal	3
1.6 Limitación	3
1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría	3
1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración	3
2. RESULTADOS	4
2.1 Grado de avance y cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Institucional (PEI)	4
2.2 Alineamiento de objetivos estratégicos y objetivos operativos	7
2.3 Indicadores de resultados incluidos en el POI	8
3. CONCLUSIÓN	10

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, con el objetivo de conocer, evaluar y validar los controles establecidos por la Administración, para determinar si garantizan razonablemente la implementación y seguimiento del PEI.

La norma 3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) indica que el proceso de planificación debe considerar la misión, visión, objetivos, metas políticas e indicadores de desempeños claros, medibles, realistas y aplicables, por lo tanto, de la evaluación de la estructura de control interno, se identificó la falta de implementación de indicadores de desempeño, que permitan medir periódicamente el cumplimiento y avance de los objetivos estratégicos, como principal control detectivo para mitigar el riesgo de eficacia, así como la omisión de actividades para su análisis, toma de decisiones y los respectivos procedimientos formalizados.

La falta de acciones de medición y seguimiento a la consecución de objetivos estratégicos podría incrementar riesgos en la toma de decisiones, desarrollo de programas y/o acciones que no coadyuvan al cumplimiento de los objetivos estratégicos, incrementar el riesgo de la calidad de la información y la rendición de cuentas, entre otros temas.

Como resultado de las situaciones mencionadas anteriormente, se emiten recomendaciones en aras de mejorar la medición y seguimiento de los objetivos estratégicos y programas institucionales. También se emiten recomendaciones respecto a la participación de la Unidad de Planificación Institucional y los manuales de procedimientos en materia de gestión estratégica.

Consideramos que estas recomendaciones serán de ayuda para fortalecer la estructura de control interno, mitigar el riesgo de eficacia y el riesgo de incumplimientos con el ordenamiento jurídico, coadyuvando en el cumplimiento de objetivos y rendición de cuentas.

⁴Constitución Política

⁵Ley de Planificación Nacional

⁶Artículo 2 Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

AI-C-03-2017

“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

1.2 Objetivos del estudio

Objetivo general

Evaluar mediante las técnicas de auditoría, las acciones realizadas por la Administración para medir el avance de la implementación del PEI.

Objetivo específico

Mediante técnicas de auditoría entender, evaluar y validar los controles establecidos por la Administración, para determinar si garantizan razonablemente la implementación y seguimiento del PEI.

1.3 Alcance de la auditoría

El estudio abarcó las fases de ejecución y seguimiento del Plan Estratégico Institucional del periodo 2015 y 2016, entendiendo, evaluando y validando los controles establecidos por la Administración hasta el 30 de setiembre de 2016.

1.4 Normas técnicas de la auditoría

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, así como lo establecido en las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”.

1.5 Marco legal

La normativa consultada en el estudio fue la siguiente:

- a) Ley General de Control Interno.
- b) Normas de Control Interno del Sector Público (NCISP).
- c) Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (RGSNP).
- d) Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN, publicado en La Gaceta N.º 122 del 26 de junio de 2013.
- e) Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica.
- f) Manuales de procedimientos de Unidad de Planificación Institucional:
 - ICT-UPI-PAO-FI-005 Procedimiento de formulación y seguimiento al Plan Operativo Anual (PAO) y POI a nivel institucional.
 - ICT-UPI-PAO-SI-002 Seguimiento del Plan Anual Operativo (PAO) y POI a nivel institucional.

1.6 Limitación

No se identificaron limitaciones en el estudio.

1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio que alude el presente informe, se realizó el día 03 de febrero de 2017 en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, donde estuvieron presentes el Mba. Alberto López Chaves, Gerente General, por parte de la Unidad de Planificación Institucional asistió el Lic. Víctor Quesada Rodríguez.

1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración

No hubo observaciones por parte de la Administración que generen cambios en los resultados del estudio.

2. RESULTADOS

2.1 Grado de avance y cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Institucional (PEI)

Se han observado esfuerzos y prácticas para contar con indicadores, para el desarrollo e implementación del PEI y también para capacitar al personal. No obstante, algunos asuntos que se comentan a continuación requieren ser tomados en cuenta para mejorar lo realizado y que el PEI realmente se convierta en una herramienta de planificación institucional.

a) Ausencia de indicadores de desempeño

El PEI fue aprobado por la Junta Directiva de la Institución, el 26 de noviembre de 2014, sin embargo, al 30 de setiembre de 2016 no fue posible determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos porque no existen indicadores de desempeño como instrumentos de medición del avance y cumplimiento del PEI.

En el año 2015 la Gerencia firmó el “Convenio de cooperación entre el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), la Fundación Tecnológica de Costa Rica (FUNDATEC) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT)”, con el objetivo de brindar capacitación y consultoría en el diseño, construcción y seguimiento de un sistema de indicadores de gestión a nivel operativo y estratégico (indicadores de desempeño).

Del informe presentado por FUNDATEC en el año 2016 se identificaron lo siguientes aspectos:

- No se encontraron indicadores de desempeño asociados a los objetivos estratégicos definidos en el plan estratégico institucional.
- No existe una relación entre los indicadores del Plan Anual Operativo y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización.
- No en todos los casos existe concordancia entre los indicadores, las metas y los objetivos específicos planteados.

b) Comunicación de avances y cumplimiento de objetivos del PEI

De la revisión efectuada en los libros de actas se determina que no se elaboran y presentan informes a la Junta Directiva y Gerencia sobre el grado de avance y cumplimiento de los objetivos del PEI.

Adicionalmente, a más de dos años de aprobado no se ha requerido una revisión del documento para asegurarse que el PEI es consistente con las prioridades y necesidades actuales.

Al respecto, el inciso j) del artículo 28 al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (RGSNP) establece que es función de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), 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. También, el inciso d) del mismo reglamento, establece como función de la UPI dirigir y coordinar los procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento institucional de las políticas y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los instrumentos de planificación institucional.

Los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público, establecen que “... *los indicadores de desempeño son variables cuantitativas o una relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento del objeto a evaluar*”.

Adicionalmente, la norma 3.3 de las NCISP indica que el proceso de planificación debe considerar la misión, visión, objetivos, metas políticas e indicadores de desempeños claros, medibles, realistas y aplicables.

También en el inciso h) del artículo 28 al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (RGSNP) establece que es función de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), apoyar a las o los jerarcas institucionales en las actividades de rendición de cuentas de la gestión institucional, con inclusión de la elaboración de memorias e informes.

Además, el artículo 11⁴ 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 2⁵ 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.⁶

⁴ Constitución Política

⁵ Ley de Planificación Nacional

⁶ Artículo 2 Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

Lo identificado en el estudio se presenta por las siguientes situaciones:

- a) Cuando se elaboró el PEI no se incluyeron indicadores de desempeño, debido a una omisión en su elaboración.
- b) Porque a pesar de que es función de la UPI no ha dirigido ni coordinado el seguimiento y evaluación del PEI.
- c) Aunque la unidad responsable de evaluar el PEI es la UPI, ha sido la Gerencia la que ha coordinado la capacitación y consultoría para el sistema de indicadores.
- d) En el periodo 2012-2014 el personal de la UPI no recibió capacitación en tema de indicadores de desempeño, por lo tanto, esto podría limitar a la Unidad para que proponga las iniciativas de evaluación y revisión de la medición del cumplimiento de los objetivos.

La falta de acciones de medición y seguimiento a la consecución de objetivos estratégicos ocasiona o podría ocasionar que:

- No se pueda identificar la brecha entre la situación actual de la Institución y la esperada.
- No se pueda determinar las áreas en las cuales se requiere realizar acciones correctivas.
- Haya incumplimientos de los objetivos estratégicos, por lo tanto, no cumpla la misión y visión de la Institución.
- No se tomen decisiones para implementar acciones que permitan cumplir con los objetivos institucionales.
- No se garantiza continuidad ni alineamiento de los proyectos y actividades incluidos en la planeación anual con lo definido en los objetivos estratégicos.

Por otra parte, la Gerencia está asumiendo funciones que le competen a la UPI incrementando el riesgo de incumplimientos con el ordenamiento jurídico.

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

- 1 Valorar y gestionar lo que estime oportuno y pertinente, respecto a la vigencia actual del Plan Estratégico Institucional, de manera que se garantice razonablemente que la Institución cuenta con un instrumento actualizado que contenga las políticas, objetivos y proyectos, en congruencia con los instrumentos de mayor nivel, y que se refleje en la planeación operativa institucional.
- 2 Ordenar lo necesario para que, sin perjuicio de lo realizado hasta ahora por la Administración, la UPI de conformidad con la normativa citada, sea la unidad institucional que dirija y coordine la definición, implementación, seguimiento y la

evaluación de las políticas y metas establecidas en el PEI, generando periódicamente información a la Junta Directiva y a la Gerencia sobre el avance y cumplimiento del PEI, para la toma de decisiones oportunas.

- 3 Disponer para que sea la UPI la que gestione lo relacionado con el convenio con FUNDATEC-TEC-ICT, así como las recomendaciones emitidas como resultado de dicho convenio, con la finalidad de lograr los resultados esperados.
- 4 Disponer para que la UPI gestione lo que estime oportuno y necesario, para que incluya en su plan anual de capacitación, formación para su personal en materia de indicadores de desempeño, para que obtengan mayores herramientas que apoyen en el logro de sus funciones como unidad asesora de la planificación institucional.

2.2 Alineamiento de objetivos estratégicos y objetivos operativos

De la revisión efectuada en tres Direcciones, se observó que se utilizaron herramientas distintas para el alineamiento de los objetivos estratégicos con el Plan Operativo Institucional (POI) del 2017, es decir, no existe una metodología o herramienta estándar formalizada que se utilice para la elaboración del alineamiento de futuros Planes Operativos Institucionales y Planes Anuales Operativos.

Según indagaciones en las Direcciones de Mercadeo, se determinó que una vez aprobado el PEI no se recibieron lineamientos ni directrices que ayudaran con su implementación. Por otro lado, no obstante que en el periodo 2016 se realizó el alineamiento de los objetivos estratégicos y operativos con el asesoramiento de FUNDATEC-ITCR, cada Dirección procedió a implementar sus propias herramientas para alinear los objetivos estratégicos con los operativos en el periodo 2016, con excepción de la Dirección de Gestión y Asesoría Turística que argumentó que requiere de un mayor apoyo para la interiorización del PEI.

Lo anterior es contrario con el inciso o) del artículo 28 del RGSNP, que establece que es función de la UPI generar estándares y parámetros que sirvan de insumos para la formulación y ejecución de la gestión institucional y para la evaluación de sus resultados e impactos.

En línea con lo anterior, la norma 1.4 de las NCISP establece la obligación de emitir instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para consulta.

Adicionalmente, a pesar de que el PEI se aprobó en el año 2014, la UPI no actualizó sus manuales de procedimientos para incluir actividades asociadas a la planificación

estratégica, siendo éste un proceso de planificación institucional y, por lo tanto, de su competencia.

La situación identificada obedece a que la UPI no ha dirigido ni coordinado los procesos de seguimiento y evaluación del PEI, tampoco ha generado los estándares que sirvan de insumos para la formulación, ejecución y evaluación de los resultados e impactos del PEI. Además, no ha incluido en sus procedimientos las actividades asociadas a la formulación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del PEI.

La falta de alineamiento entre los objetivos estratégicos y los operativos puede incrementar riesgos en la toma de decisiones, desarrollo de programas y/o acciones que no coadyuvan al cumplimiento de los objetivos estratégicos. Además, que podría representar un uso ineficiente de los recursos invertidos en el desarrollo de un Plan Estratégico que no se utiliza para guiar las acciones institucionales.

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

- 5 Ordenar lo pertinente para que sea la UPI la unidad que gestione los estándares y parámetros que contribuyan a uniformar y formalizar el proceso de alineamiento Institucional de los objetivos estratégicos con las acciones y metas incluidas en el POI y PAO.
- 6 Gestionar lo correspondiente para que se incluye en los manuales de procedimientos las actividades que le corresponden a la UPI, sobre la gestión estratégica institucional, de conformidad con las funciones establecidas en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.

2.3 Indicadores de resultados incluidos en el POI

De la revisión realizada de los indicadores de resultados incluidos en el POI 2017, se determinó que los siguientes corresponden a indicadores de cumplimiento y no a indicadores de resultados según los lineamientos de MIDEPLAN:

Programa o proyecto	Indicador de resultado
Programa promocional de turismo internacional	1.1 Número de campañas integrales para incentivar el turismo internacional.
Programa promocional de turismo interno	1.2 Número de campañas integrales para incentivar el turismo interno.
Proyecto de construcción CNCC (Reprogramación según DM-570-2016)	1.3 Porcentaje de avance en la construcción y puesta en funcionamiento.

Programa de encadenamiento en beneficio de las comunidades	1.5 Número de empresas turísticas atendidas por el programa MYPIMES.
Turismo Rural y Turismo Rural Comunitario	1.11 Número de campañas cooperativas especializadas en TRC y TR.

Dichos indicadores no cumplen con lo establecido en el Capítulo 5 de los “Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica” del MIDEPLAN, ya que define los indicadores de resultados como aquellos que miden los efectos y el impacto logrado en los beneficiarios con la entrega de los bienes y servicios por parte de la Institución.

Por su parte, en el inciso a) del artículo 28 al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación establece que es función de la UPI dirigir los procesos de planificación institucional dentro de los lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por el jerarca institucional y por el Sistema Nacional de Planificación.

Que algunos indicadores del POI 2017 no respondan a indicadores de resultados obedece a lo siguiente:

- a) Los funcionarios de la UPI no han recibido capacitación sobre el tema de indicadores, por lo tanto, esto podría limitar a la Unidad para que realice la asesoría y acompañamiento a las Unidades en la elaboración de indicadores de resultados.
- b) Existen limitaciones en la información que dificultan el diseño y la implementación de indicadores de resultados que permitan medir sobre una base periódica el beneficio que se desprende de los programas institucionales.

Los indicadores de resultados tienen como función determinar el beneficio que se generan de los programas institucionales, por lo tanto, si los indicadores no están correctamente planteados:

- No es posible conocer el impacto generado a los beneficiarios, lo cual incrementa el riesgo de la calidad de la información y la rendición de cuentas.
- Se incrementa el riesgo de incumplimiento con el ordenamiento técnico.
- No se identifican desviaciones y no se toman las decisiones pertinentes.

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

- 7 Gestionar lo correspondiente para que aquellos indicadores de resultados que no cumplen con la normativa, la Unidad de Planificación Institucional, coordine con las dependencias responsables, la identificación y documentación de la información que contribuya a determinar esos instrumentos de medición.

3. CONCLUSIÓN

Se evidenciaron esfuerzos para el desarrollo e implementación del PEI, el diseño de indicadores y capacitación al personal, sin embargo, no se logró evidenciar que en la Institución la planificación estratégica se haya materializado como un proceso en el cual sus objetivos estratégicos ordenen las prioridades, defina las metas y objetivos operativos, por lo tanto, el PEI en la Institución es una herramienta de la que no se ha evidenciado el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Adicionalmente, a más de dos años de aprobado no se ha requerido una revisión del documento para asegurarse que el PEI es consistente con las prioridades y necesidades actuales, por lo tanto, el PEI no se ha convertido en el instrumento que facilite identificar, organizar, priorizar y evaluar los proyecto que deben ejecutar las diferentes unidades de la Institución.

Tampoco, a pesar de su aprobación por la Junta Directiva desde el año 2014, a la fecha se ha conocido ningún informe de avance o ejecución que se haya solicitado o presentado por o para la alta dirección de la Institución, por ello, este instrumento no ha sido utilizado oportunamente, para que dirija las acciones de su proceso de planificación, es decir, como la base para establecer lineamientos o directrices para elaborar los planes anuales y la forma en que se utilizarán los recursos para lograr la ejecución de esos planes y así cumplir con los objetivos institucionales.

Siendo una obligación directamente atribuida a la Unidad de Planificación el proponer iniciativas de evaluación del PEI, no se evidenció una dirección y coordinación de la esta Unidad en la evaluación de las estrategias PEI.

Por lo que, aun disponiendo con un PEI aprobado a finales del año 2014, la Institución ha corrido el riesgo de que cada año se tomen decisiones estratégicas y se diseñen planes, sin que exista certeza razonable de que contribuyan al cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos, porque no hay indicadores de desempeño que permitan medir el avance.

La Administración ha tomado acciones mediante la contratación de servicios profesionales con FUNDATEC-ITCR; sin embargo, a la fecha se encuentran todavía pendiente el diseño de las actividades de control, como por ejemplo capacitación suficiente, políticas y procedimientos para garantizar la implementación y seguimiento de los indicadores de desempeño que permitan medir y detectar periódicamente el avance y cumplimiento del PEI, lo cual es responsabilidad de la Unidad de Planificación.

Subsanando los aspectos identificados en el estudio se fortalecerá el Sistema de Control Interno y a su vez contribuirá a la gestión del riesgo de eficacia del PEI y de los programas institucionales.

La implementación de las recomendaciones contribuirá a mejorar el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación del PEI necesarios para monitorear el cumplimiento de los objetivos estratégicos y programas institucionales.

Las 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.

ⁱ Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN, Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.