

6 de junio de 2016
AI-Ad-012-2016

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Gerente

Asunto: Advertencia sobre el proceso de elaboración y distribución del mapa turístico del ICT

Estimado señor:

En atención a denuncia anónima recibida en esta Auditoría sobre supuestas deficiencias del mapa turístico que el ICT está distribuyendo, se procedió a realizar una verificación del proceso seguido por el Instituto para la elaboración y distribución del mapa turístico.

El mapa en cuestión se elaboró mediante la contratación directa N° 2015CD-000036-P, adjudicada al SINART y el objetivo fue: la producción y diseño de mapas para las ferias internacionales como una herramienta en donde se destaquen las zonas, atractivos turísticos, actividades del destino, principales vías, vías secundarias, parques nacionales, costas, provincias, cabeceras de cantones, simbología. Se contrató la emisión de 90 mil mapas (55 mil en idioma inglés y 35 mil en español).

De la revisión al procedimiento de contratación realizada se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Actualización y autorizaciones externas para emitir mapas

El estudio determinó que:

- 1.1 Tanto en el mapa en cuestión (2015), como en el mapa de “carreteras” (2013), cuya contratación estuvo a cargo del Departamento de Investigación y Evaluación (Departamento de IE), se observan las siguientes leyendas:
- a. *“Oficializado por el Instituto Geográfico Nacional/Ministerio de Obras Públicas y Transportes/Artículo 11 y 15, Ley N° 59 del 04 de julio de 1944.*
 - b. *Cobertura de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC, MINAE, 2011.*
 - c. *Shaded Relief, ESRI, s.f.”*
- 1.2 La autorización (inciso a) y la actualización (inciso b) anteriores, fueron tramitadas por el ICT. Sin embargo, la autorización del IGN, según ese Instituto se otorgó hace aproximadamente ocho años.
- 1.3 Para la impresión y distribución de los mapas elaborados en el año 2015 y 2013, no se tramitó la autorización ante el IGN, ni la actualización de las áreas silvestre protegidas ante el SINAC.
- a. Lo anterior es contrario a la normativa atinente que regula el tema de mapas en el país, ya que los artículos 1, 2, 10 y 12 de la Ley N° 59¹, dictan que el IGN será la dependencia científica y técnica rectora de la cartografía nacional, destinada a la ejecución del mapa básico oficial y la descripción básica geográfica de Costa Rica, constituyendo de manera permanente y en representación del Estado, la autoridad oficial en todo lo relativo a las materias técnicas mencionadas donde ninguna dependencia pública, persona o entidad privada, nacional o extranjera, podrá efectuar labores de la índole de las ejecutadas por el Instituto.

Agrega la mencionada ley que, **corresponde a ese Instituto la total revisión y aprobación de los trabajos realizados** y es obligación de sus ejecutantes o autores entregar a éste, y sin costo para él, una copia autorizada de todos los planos, registros de observaciones, cálculos y demás antecedentes que le conciernen. Tales trabajos deberán ejecutarse de acuerdo con las normas fundamentales establecidas por el servicio, no

¹ Ley de creación y organización del IGN (04/07/1944)

pudiendo variarse éstas sino cuando la propia índole o naturaleza de la operación lo hagan indispensable, circunstancia que en cada caso calificará el mismo Instituto

En concordancia con lo anterior, ante consulta de esta Auditoría, el Director del IGN manifestó lo siguiente²:

La Ley N° 59 del 04 de julio de 1944 (...) sobre creación del Instituto Geográfico Nacional, y la ley N° 8905 del 07 de diciembre de 2010 (...) sobre “Reforma del artículo 2 de la ley N° 5695, Creación del Registro Nacional, y sus reformas; y modificación de la ley N° 59 (...) y sus reformas”, determinan la competencia legal del Instituto Geográfico Nacional al señalar, en los artículos 1° y 2°, entre otros, sus áreas técnicas de competencia, señalando:

“Artículo 1º.- Declárase el Instituto Geográfico Nacional (IGN), como una dependencia del Registro Nacional. La Junta Administrativa del Registro Nacional administrará el presupuesto del Instituto, suscribirá los contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones. El IGN será la dependencia científica y técnica rectora de la cartografía nacional, destinada a la ejecución del Mapa básico oficial y la Descripción básica geográfica de la República de Costa Rica y a los estudios, las investigaciones o labores y el desarrollo de políticas nacionales de carácter cartográfico, geográfico, geodésico, geofísico y de índole similar que tenga relación con dichas obras, con el fin de apoyar los procesos de planificación.

Artículo 2º.- El Instituto Geográfico Nacional constituirá de manera permanente y en representación del Estado, la autoridad oficial en todo lo relativo a las materias técnicas mencionadas; entendiéndose que su autoridad se extiende a las actividades de cualquier orden que tengan por origen los trabajos confiados a su cargo o sean la consecuencia de éstos.

² Correo Electrónico 12/5/2016

Conforme a lo anterior, los artículos 10 y 15 de la Ley N° 59, establecen que ninguna dependencia pública, persona o entidad privada nacional o extranjera podrá efectuar labores de la índole de las ejecutadas por el Instituto, entre ellas la confección de cartas (mapas) de cualquier naturaleza.

No obstante, lo anterior, el Artículo 11 de la misma ley, habilita al Instituto Geográfico Nacional (IGN) a autorizar la ejecución de trabajos (sic) no esté en condiciones de ejecutar o de proporcionar a los interesados los antecedentes técnicos que soliciten. En este caso, conforme a lo que establece el Artículo 12, el IGN debe revisar y aprobar los trabajos (mapas) realizados. Lo anterior, debe realizarse vía contrato o convenio, según corresponda, donde se establezcan las contraprestaciones, etc., este fue el procedimiento empleado en el pasado hará unos 8 años por ejemplo con un mapa turístico impreso por el ICT con la debido (sic) autorización del IGN/MOPT en aquel momento. Así pues la inclusión de la leyenda de autorización del IGN en un mapa, conlleva necesariamente la aprobación técnica del misma (sic) y respectivo contrato/convenio que habilite dicha acción". (El resaltado es de la Auditoría)

- b. En relación con las áreas silvestres protegidas (inciso b), el artículo 22 de la Ley N° 7788³ establece que “el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) es un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica”.
- c. Referente a la fuente de información o leyenda *Shaded Relief, ESRI, s.f.*” (Inciso c), la comisión de profesionales del ICT conformada por esta

³ Ley de Biodiversidad

Auditoría manifestó⁴, que esa leyenda “hace referencia a un servicio de mapas como elevación de la superficie de relieve sombreado. Está diseñado para ser utilizado como una capa de mapa base para añadir relieve sombreado a otros mapas GIS”.

Agregó la comisión: “de lo anterior se desprende, que al haberse incluido el texto en el material impreso, es porque fue utilizado en la representación gráfica del territorio, sin embargo al analizar el material impreso, se nota que no hay una “capa de relieve sombreado” que de (sic) una idea de volumetría o efecto tridimensional para representar la topografía del territorio nacional”.

El motivo por el cual el Departamento de IE no solicitó la autorización del IGN y la actualización del SINAC para poder reproducir y distribuir los mapas en los años 2013 y 2015 fue porque:

- Desconocía que debe solicitar esos trámites ante las entidades correspondientes.
- No existe un documento o procedimiento que señale las actividades a seguir en el proceso de diseño y distribución de mapas.
- No está definido el perfil de los profesionales que deben participar en esta labor.

Que el Instituto obtenga las autorizaciones y actualizaciones ante las instancias correspondientes para distribuir mapas y que participen los profesionales idóneos le permitiría gestionar entre otros, los siguientes riesgos:

- Riesgo legal: El Instituto no se vea perjudicado por asuntos legales por no contar con la autorización por parte del IGN para distribuir mapas.
- Riesgo de desarrollo de productos: Le permitiría al Instituto evitar que se elaboren mapas incompletos permitiendo así cubrir las necesidades y deseos de los turistas.

⁴ MPD-P-035-2016 (26/2/2016)

- Riesgo de eficiencia: Contribuiría a que el proceso de elaboración de los mapas sea eficiente evitando así que se entregue información no veraz, incompleta y no oficial.
- Riesgo de reputación del Instituto: Coadyuvaría a impedir que la credibilidad del Instituto se vea afectada.

2. Incumplimiento del objetivo del mapa promocional y público meta al que va dirigido.

La Subgerencia de Mercadeo citó⁵ que el objetivo de la contratación del mapa turístico versa en la recomendación técnica emitida mediante el oficio SM-078-2015 y éste indica:

“(...) contar con un mapa promocional el cual es una herramienta en donde se destacan las zonas, diferentes atractivos turísticos, y actividades que se pueden realizar en el destino, principales vías, vías secundarias, parques nacionales, costas, provincias, cabeceras de cantones, simbología.”

Según el Departamento IE ⁶, el público meta del mapa turístico son las ferias y eventos internacionales.

No obstante lo anterior, el estudio determinó que el mapa no solo se distribuye en los eventos internacionales, sino también, en embajadas, consulados, en la Oficina de Información del ICT, hoteles, rent a car, agencias de viajes y público en general.

El funcionario encargado de la entrega de mapas informó⁷:

“Con respecto a estos mapas nuevos desde el momento de su ingreso a la bodega de Promoción nadie en Mercadeo me ha girado

⁵ SM-200-2016

⁶ IE-109-2016 (22/2/2016)

⁷ Correo electrónico (10/5/2016)

instrucciones sobre los detalles de su distribución. Por esta razón los he entregado como cualquier otro material impreso a empresarios turísticos nacionales en mayor cantidad que a los empresarios extranjeros, a diferentes entes u organizaciones nacionales, a algunas embajadas de Costa Rica en el exterior y a algunas ferias internacionales en que ha participado el ICT. Yo mismo los entrego bajo mi criterio tomando en cuenta la cantidad de los dos otros mapas que hay en existencia”

Al respecto, el Subgerente de Mercadeo manifestó⁸:

“se presentó una deficiencia en la comunicación al encargado de distribución de material promocional, al cual no se le indicó que el objetivo principal de este mapa era la distribución en ferias y eventos internacionales”.

La situación indicada es contraria a los objetivos del control interno, ya que el inciso d) del artículo 13⁹, dicta que debe establecerse claramente la responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

En ese mismo sentido, las NCISP¹⁰ indican que deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos fuera de la institución, de manera que se ejecute la actividades de comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad para la consecución de los objetivos institucionales.

Lo anterior evidencia, como lo indicó el Director de Mercadeo, una deficiencia en la comunicación de esa Dirección en la distribución de los mapas, lo que ocasionó

⁸ *ibídem* 5

⁹ *Ley General de Control Interno*

¹⁰ *Normas de Control Interno del Sector Público*

quejas por parte de los usuarios de los mapas pues no eran los destinatarios finales.

3. No hubo coordinación interna en Mercadeo

Según el Departamento de IE el público meta del mapa turístico son las ferias y eventos internacionales, sin embargo, dentro del equipo que elaboró el mapa, no participó ningún funcionario del Área de Ferias o Eventos Internacionales del Departamento de Promoción.

Lo anterior se presenta porque:

- a) No hubo coordinación en la Dirección de Mercadeo durante el proceso de elaboración de los mapas.
- b) No hay una metodología o procedimiento que regule la actividad y responsables en la elaboración y entrega de mapas, pues lo que se tiene es un procedimiento de diseño de información promocional.
- c) Que no se ha integrado un equipo multidisciplinario de profesionales en la elaboración de los mapas.

Los motivos (a, b y c) anteriores, provocaron que a lo interno de la Dirección de Mercadeo se presenten opiniones divergentes, como la externada por el Departamento de Promoción que manifestó¹¹:

“Me parece que no es el mapa idóneo, pues carece de información muy relevante, y de aspectos técnicos en la elaboración correcta de un mapa, como la lámina de carreteras y la escala utilizada, y porque ha tenido muchas quejas¹². (Realce de la Auditoría)

En el ICT existen profesionales en esta materia, que pueden asesorarnos con todo su conocimiento y herramientas cartográficas a su alcance, para realizar un mapa más completo”.

¹¹ DP-613-2016 (13/5/2016)

¹² Correo electrónico (26/2/2016)

Por su parte el Subgerente de Mercadeo indicó¹³ **“que existen algunas omisiones de información que se están tomando en cuenta con el fin de optimizar a futuro el diseño del mapa promocional”**. (Realce de la Auditoría)

Al respecto, el artículo 4¹⁴ señala que *“la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”*.

También, las NCISP establecen que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes que contribuyan a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.

Además de establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, ejerciendo una supervisión constante, observando las regulaciones atinentes al SCI y emprendiendo las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

Si la Dirección de Mercadeo logra mejorar la coordinación interna, establece una metodología o procedimiento e integra un equipo de profesionales para la elaboración de los mapas, le permitirá gestionar, entre otros, el riesgo legal, de eficiencia y de reputación institucional.

4. No hubo coordinación institucional para confeccionar los mapas turísticos

El estudio determinó que tanto la Dirección de Mercadeo y el Departamento Servicio al Turista (DST), contratan por separado la elaboración de mapas turísticos de Costa Rica.

¹³ *Ibidem* 5

¹⁴ *Ley General de la Administración Pública*

Al respecto, el DST manifestó¹⁵ que, *“debe existir un solo mapa turístico del país que sea funcional tanto por el turista que ya está en el país, como el que se pretende atraer. Este mapa debe ser lo más completo y actualizado posible. Si por razones presupuestarias deba separarse la impresión de este material (Mercadeo y Servicio al turista); se pueden compartir los artes, pero que se maneje un solo diseño”*.

Por su parte el Departamento IE citó¹⁶ *“que ya se está en conversaciones con el DST, para unir esfuerzos, procurando llegar a puntos coincidentes para satisfacer los objetivos de ambos y de los clientes”*. Agregó que *“será para un mapa de carreteras o turístico que sea lo suficientemente detallado sin llegar a puntos de saturación, y donde la mayor importancia tendería a satisfacer a los clientes de Servicio al Turista, pero de gran utilidad en la participación a (sic) ferias internacionales para personas que requieran de un mayor detalle de información o ya están convencidos de venir al país”*.

Al respecto, el artículo 4¹⁷, dicta que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad y su eficiencia.

En ese mismo sentido las NCISP, dictan que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, además de establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

Que se hagan esfuerzos por separado para confeccionar mapas obedece a una falta de coordinación entre la Dirección de Mercadeo y el Departamento de Servicio al Turista, además, a la ausencia de un procedimiento que coadyuve en esa coordinación, así como facilitar y mejorar la función administrativa de cómo elaborar un mapa, mediante el conocimiento de las funciones y actividades.

¹⁵ Correo electrónico (12/5/2016)

¹⁶ Correo electrónico (13/5/2016)

¹⁷ *Ibidem* 14

**Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna**

La unión de esfuerzos entre el Departamento IE con el DST, busca administrar los riesgos vinculados a la eficiencia, eficacia y economía del uso de los recursos públicos, al producir un solo mapa que podría ser más económico cumpliendo su objetivo.

También a mitigar el riesgo de reputación del ICT ante los turistas, empresarios y público en general al uniformar el mapa turístico de Costa Rica que se producirá y entregará en todas las oficinas de información del ICT.

Por lo descrito anteriormente, se advierte, sobre el proceso de elaboración y distribución de los mapas, lo importante y beneficioso que resultaría para el Instituto, que exista una adecuada coordinación y comunicación interdepartamental e interna en Mercadeo, conocer las autorizaciones y actualizaciones requeridas de las instituciones rectoras, que las actividades estén debidamente documentadas y que el proceso sea llevado por un equipo de profesionales en la materia.

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 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 punto 22 del Plan Anual de Trabajo 2016.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. MBA. Alejandro Castro Alfaro
Sub-gerente de Mercadeo
MBA. Ireth Rodríguez Villalobos

11

Jefa del Departamento de Promoción

MBA. Rafael Quesada Alvarado

Jefe del Departamento de Investigación y Evaluación

MBA. Víctor Ramírez Montero

Jefe Departamento Servicio al Turista

Lic. Miguel Zandivar Gómez

Proveedor Institucional

Lic. Olman Hernández Lobo

Departamento de Promoción

Licda. Adriana Castro Valverde

Departamento Investigación y Evaluación

Licda. Tatiana Orozco Salazar

Dirección de Mercadeo

Consecutivo