



INFORME N° DFOE-FIP-IF-00006-2021
24 de noviembre, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA
EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS
SOSTENIBLES EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE
(INFORME N° 1: EFICACIA - GOBERNANZA)**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivo	7
Alcance	7
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	8
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	9
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría	9
Generalidades acerca del objeto auditado	10
Aspectos relacionados con las Políticas Públicas en materia Compra Pública Sostenible y la Ley General de Contratación Pública N° 9986	11
Comunicación Preliminar de Resultados	12
Siglas	13
Resultados	14
Eficacia de las acciones de gobernanza de las compras públicas sostenibles en el país	14
La gobernanza de las compras públicas sostenibles requieren acciones de mejora en cuanto a su articulación	15
Acciones gubernamentales son incipientes en cuanto al principio de no dejar a nadie atrás en compras públicas sostenibles.	20
Las acciones ejecutadas en cuanto al involucramiento de las partes interesadas en las compras públicas sostenibles resultan incipientes.	23
Eficacia de la transformación digital y modernización de procesos de las compras públicas sostenibles	26
Acciones incipientes para la implementación de la política pública de compras públicas sostenibles con enfoque de transformación digital y modernización de procesos	26
Eficacia de las acciones de resiliencia de las compras públicas sostenibles	30
Bajo nivel de resiliencia de las compras públicas sostenibles	30
Conclusiones	32

Disposiciones	33
A LA M.SC. MARÍA DEL PILAR GARRIDO GONZALO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	33
AL COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES Y A LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES	34
A LA M.SC. SILVIA LARA POVEDANO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	36
CUADROS	
CUADRO 1 GRADO DE GOBERNANZA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES .	15
CUADRO 2 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN EJE A ENFOQUE INTEGRADO DE GOBIERNO	16
CUADRO 3 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN EJE B NO DEJAR A NADIE ATRÁS	21
CUADRO 4 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN EJE C INCLUIR A PARTES INTERESADAS	24
CUADRO 5 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN EJE D: TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y MODERNIZACIÓN DE PROCESOS.....	27
CUADRO 6 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN EJE E: RESILIENCIA.....	31
FIGURAS	
FIGURA 1 COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES, EJE GOBERNANZA PERÍODO 2015-2020	9
FIGURA 2 GRADO DE INTEGRACIÓN DE LAS DIMENSIONES SOCIAL, AMBIENTAL Y ECONÓMICA	17
FIGURA 3 GRADO DE CONCENTRACIÓN DE TEMAS DE CPS DE ACUERDO A LAS PARTES INTERESADAS	22
FIGURA 4 GRADO DE PERMANENCIA DE PARTES INTERESADAS(PI) EN ACTIVIDADES DE CPS.....	25
FIGURA 5 RECURSOS PRESUPUESTARIOS EJECUTADOS EN LAS ACCIONES EN MATERIA DE CPS.....	29
ANEXOS	
ANEXO NRO. 1 GLOSARIO.....	38
ANEXO NRO. 2 METODOLOGÍA.....	42

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría operativa tuvo como propósito evaluar la eficiencia, eficacia y economía de las acciones de gestión gubernamental dirigidas a la implementación de las compras públicas sostenibles. Se analizaron aspectos de sostenibilidad bajo un enfoque integral considerando las dimensiones económica, social y ambiental, contempladas en las políticas de compras públicas sustentables y de producción y consumo sostenibles, así como el cumplimiento del principio de no dejar a nadie atrás, e involucramiento de múltiples partes interesadas. Particularmente se valoró la gobernanza de las compras públicas sostenibles, para el período 2015-2020.

Para lo anterior, se calculó un índice compuesto de 25 indicadores relacionados con la implementación de las compras públicas sostenibles referentes a la gobernanza, agrupados en cinco ejes: Enfoque Integrado de Gobierno, No dejar a nadie atrás, Involucramiento de las Partes Interesadas, Transformación digital y modernización de procesos, y resiliencia, considerando el método de línea base. Esto a partir del análisis de 22 bases de datos de las entidades del sector público, se aplicaron encuestas a 153 instituciones públicas y a 39 partes interesadas no gubernamentales.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La evaluación de la eficacia en la gobernanza de las acciones emprendidas en la implementación de las compras públicas sostenibles es relevante, dado el potencial de éstas como motor de desarrollo sostenible a partir de la inclusión de poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, minorías étnicas y jóvenes emprendedores). Lo anterior, considerando que la compra pública sostenible puede contribuir además del crecimiento y dinamización de la economía, a erradicar la pobreza y la desigualdad, así como a la protección del medio ambiente.

Por su parte, el ejercicio de la función de rectoría en materia de compra pública ha sido limitada, ya que no se ejerce dicha función en todo el sector público de manera vinculante, debido a la falta de consolidación de un centro de gobierno que dé dirección, articule y facilite la ejecutividad a la política en materia de compras públicas sostenibles. Esta función se modificará con la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública N° 9986 al crearse la Autoridad de Contratación Pública, que fungirá como rector en materia de la contratación administrativa que abarca toda la Administración Pública.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En el estudio se determinó que si bien el país no definió una meta explícita para medir la implementación y seguimiento de acciones de compras públicas sostenibles referidas al objetivo 12.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el 2015 se emitió la “Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables”, y en el 2018 la “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030”. El objetivo de estas ha sido propiciar por medio del poder de compra del Estado, la estimulación de la producción de bienes y servicios con innovación y el mejor desempeño económico, ambiental y socialmente responsable.

*Así las cosas, a pesar de contar con un marco normativo en materia de compras públicas sostenibles, existen debilidades desde la **gobernanza** en cuanto a la coordinación, integración y coherencia en las acciones ejecutadas, así como en la consolidación de un centro de gobierno en materia de compras públicas, lo que se tradujo en un rezago mayor en el componente social de las políticas. Asimismo, se determinó que si bien el país cuenta con acciones afirmativas hacia grupos vulnerables, no se ha logrado consolidar un efectivo involucramiento bajo el principio de no dejar a nadie atrás en las compras públicas sostenibles para contribuir a generar capacidades de inclusión, representación y empoderamiento.*

También se determinó que no se ha promovido un involucramiento activo de diversas partes interesadas en las compras públicas sostenibles y que se presenta un rezago en cuanto a la transformación digital y modernización de procesos vinculados al uso de recursos presupuestarios para innovación, incorporación de cadena de suministros y ciclo de vida de bienes y servicios, competencias del personal, seguridad jurídica, y resiliencia. Estos aspectos restan eficacia para lograr los beneficios esperados del desarrollo sostenible que permitan articular y consolidar la implementación de las compras públicas sostenibles para hacer un uso más eficiente de los recursos públicos. Finalmente, se determinó que el país ha alcanzado un nivel de eficacia de un 12% en el avance de la implementación de acciones de política orientadas a evaluar la gobernanza de las compras públicas sostenibles, que lo ubica en un nivel incipiente.

¿QUÉ SIGUE?

Este Órgano Contralor emite una serie de disposiciones a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, al Comité Directivo Nacional de Compras Públicas Sustentable, y a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, para que en el contexto de las políticas vigentes y del ajuste normativo que se requiere dada la promulgación de la Ley N° 9986, se tomen medidas para reforzar los mecanismos en la gobernanza de centro de gobierno de las compras públicas sostenibles, para que se propicie la participación de grupos vulnerables bajo el principio de no dejar a nadie atrás e identificar y involucrar a diversas partes interesadas, se estandarice y prepare la fuente de información e indicadores, se genere propuesta de modelo de gobernanza de datos, y se fomente el diseño de certificaciones o acreditaciones. Adicionalmente, para que se elabore e implemente lineamientos para el diseño de un plan de acción, administración de riesgo y resiliencia, gestión de transformación digital del proceso de contratación pública, y la generación de indicadores para seguimiento y evaluación; de igual forma, un plan para generar estrategia de profesionalización, desarrollo de competencias, certificación de idoneidad y capacitación a funcionarios de proveedurías, así como de los proveedores del Estado; y finalmente, generar e implementar una propuesta de mecanismos para incentivar la participación en las compras públicas sostenibles.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA,
EFICIENCIA Y ECONOMÍA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS
SOSTENIBLES EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE
(INFORME N° 1: Eficacia - Gobernanza)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha reconocido la importancia de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, incluyendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su Plan Estratégico 2017-2022. La INTOSAI hizo un llamado a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros para que contribuyan al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada país y de los mandatos individuales de las EFS.
- 1.2. Con el fin de que las EFS pasen de las auditorías sobre la preparación a aquellas sobre la implementación de los ODS, la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) acordaron continuar su cooperación para apoyar a las EFS en la auditoría de la implementación de la Agenda 2030. En razón de ello, nace la iniciativa de llevar a cabo una auditoría cooperativa de desempeño de la implementación de Compras Públicas Sostenibles (CPS) utilizando análisis de datos (CASP), que se basa en el Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM), desarrollado para apoyar a las EFS en la auditoría de la implementación, tomando de partida la meta global 12.7 referida a "promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales".
- 1.3. La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO

- 1.4. Evaluar la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gestión gubernamental dirigidas a la implementación de las compras públicas sostenibles.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió la verificación de las acciones del Gobierno de la República de Costa Rica en la implementación de las compras públicas sostenibles en el Sector Público costarricense. El período de análisis comprendió desde el 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2020, ampliándose en los casos en que se consideró necesario.
- 1.6. La auditoría abarcó instituciones rectoras, en materia de gobernanza de los ODS, como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Secretaría Técnica de los ODS, así como los demás miembros del Comité; en materia de compra pública, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda, el Comité Directivo Nacional de Compras Públicas Sustentables, y demás instituciones del sector público, excluyendo Gobiernos Locales, fideicomisos, juntas de educación, asociaciones de desarrollo, comités locales de deportes y culturales.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron presentados y discutidos con la Administración, el día 8 de abril de 2021, y remitidos posteriormente a las instituciones, el día 9 de abril de 2021, mediante los siguientes oficios: MIDEPLAN, N° 5010 (DFOE-SAF-0134), DGABCA, N° 4976 (DFOE-SAF-0130), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), N° 5009 (DFOE-SAF-0133), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), oficio N° 5008 (DFOE-SAF-0132), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), N° 5011 (DFOE-SAF-0135), Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS), N° 5013 (DFOE-SAF-0136), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), N° 5015 (DFOE-SAF-0138), y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), N° 5014 (DFOE-SAF-01137), en los cuales a su vez se comunicó el inicio de la actividad de examen de esta auditoría.
- 1.8. Se recibieron observaciones por parte de la Administración de los criterios presentados, mediante los oficios: Ministerio de Hacienda DM-0283-2021, del 12 de abril de 2021, Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN-DM-OF-0374-2021, del 14 de abril de 2021, Ministerio de Ambiente y Energía DM-0307-2021, del 14 de abril de 2021, Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social MDHIS-062-04-2021 del 14 de abril de 2021, Instituto Nacional de la Mujer INAMU-PE-0237-2021, del 14 de abril de 2021, Ministerio de Economía, Industria y Comercio DM-OF-252-202, del 16 de abril de 2021, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC-GE-296-2021, del 16 de abril de 2021, y Ministerio de Agricultura y Ganadería DM-MAG-361-2021, del 21 de abril de 2021.
- 1.9. Las anteriores observaciones fueron atendidas respectivamente por esta Contraloría General mediante oficios DFOE-SAF-0163-(5619), DFOE-SAF-0159-(5602), DFOE-SAF-0165-(5733)-2021, DFOE-SAF-0160-(5615)-2021, DFOE-SAF-0164-(5626)-2021, DFOE-SAF-0161-(5616)-2021, DFOE-SAF-0162-(5617)-2021, y DFOE-SAF-0167-(5772)-2021, del 22 de abril de 2021.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), y el documento del plan piloto ISAM.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría, y con base en los conceptos contenidos en el glosario del Anexo N° 1 y metodología contenida en el Anexo N° 2, se utilizó la información suministrada en entrevistas y constatada de manera posterior mediante solicitudes de información a funcionarios de instituciones responsables de la Secretaría Técnica de los ODS, Secretaría Técnica del Comité Directivo Nacional de CPS y demás ministerios que lo integran, asimismo, a instituciones como el INEC, INAMU, MDHIS, MAG y otras instituciones del sector agropecuario. De igual forma, se aplicaron entrevistas a otras partes interesadas (proveedores de bienes y servicios del Estado, fundaciones, organizaciones, institutos, cámaras empresariales).
- 1.12. También se analizaron acuerdos tomados en diferentes consejos y comités de coordinación interinstitucional involucrados en la materia, y se realizó análisis de informes emitidos por la Secretaría Técnica de los ODS, documentos relacionados con el tema estudiado.
- 1.13. Para el análisis de los indicadores de gobernanza, se aplicaron dos¹ cuestionarios en línea, uno remitido a 153 instituciones del sector público, mediante oficio DFOE-FIP-0079-(9809)-2021 de 5 de julio de 2021, y otro dirigido a otras partes interesadas mediante oficio DFOE-FIP-0083-(10072)-2021 de 14 de julio de 2021.
- 1.14. Adicionalmente, se utilizaron las bases de datos del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), Sistema de Información de Mercados Mayoristas (SIMM) del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (PYMPA), Empresas Acreditadas del Ente Costarricense de Acreditación (ECA), Programa de Bandera Azul Ecológica (Sectores: Cambio Climático, Agropecuario y Construcción Sostenible), Sistema de Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), Sistema Informático del Fondo de Fomento de Actividades Productivas y Organización de las Mujeres (SISFOMUJERES), Sello de Igualdad de Género y Buenas Prácticas, Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), Programa País de Carbono Neutralidad, Bienes y equipos que contribuyen al ahorro y el uso racional y eficiente de la energía², Registro de Agricultura Orgánica (ARAO), Registro Nacional de la Propiedad y Tribunal Supremo de Elecciones.
- 1.15. Cada una de las bases de datos se solicitó mediante oficio y la extracción de la misma se realizó por los encargados de las bases de datos en las respectivas instituciones y se depositaron en servidores de la Contraloría General de la República. Para el proceso de extracción se utilizó sintaxis de SQL mediante el software Toad y Azure.
- 1.16. Posterior a la solicitud de información, antes mencionada, se procedió a la preparación mediante técnicas de depuración y validación de la información aportada para analizarla, posteriormente se hizo un análisis descriptivo de los datos para eliminar valores atípicos y examinar la distribución de

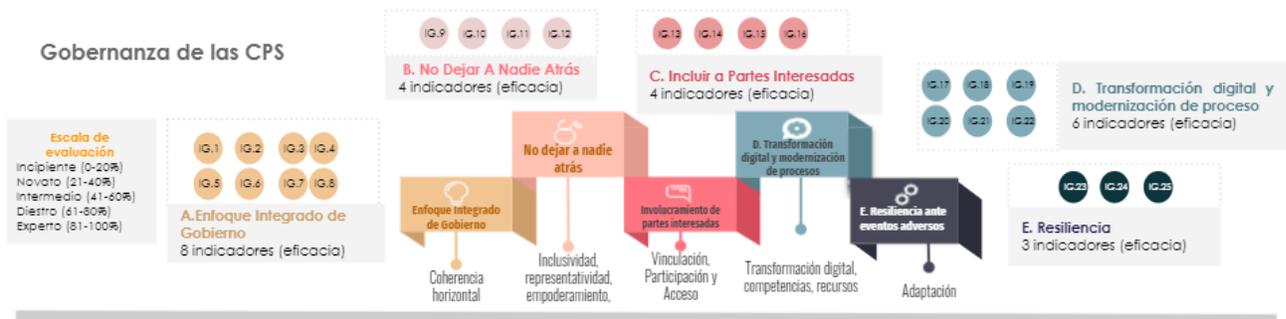
¹ Utilizando la herramienta LimeSurvey.

² Exonerados según artículo 38 de la Ley N° 7447 de Regulación del Uso Racional de la Energía.

las variables incluidas en el cálculo de indicadores. Finalmente una vez concluido el proceso de depuración y validación, se realizó el cálculo de los indicadores, para estos fines se utilizó el software estadístico R. También se desarrolló un taller de validación de causas y soluciones con las mismas instituciones que fueron convocadas a la presentación de criterios.

- 1.17. Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica sobre la conceptualización del desarrollo sostenible y se elaboró un documento orientador sobre la temática que engloba los diferentes conceptos asociados.
- 1.18. Por otro lado, para llevar a cabo la evaluación del desempeño de Costa Rica en materia de gobernanza de las CPS, bajo el enfoque orientado a sistemas, se elaboraron y analizaron 25 indicadores-cuya ponderación y de los ejes asociados y la ficha descriptiva de estos se encuentran en los Anexos 2a, 2b y 2c- que miden la eficacia para la implementación de las CPS conformados por una serie de constructos agrupados en diferentes componentes. (Ver Figura N° 1).

Figura 1
Compras Públicas Sostenibles, eje Gobernanza
período 2015-2020



Fuente: Elaboración de la CGR.

- 1.19. Los indicadores fueron elementos que permitieron evaluar la eficacia de las acciones ejecutadas por el centro de gobierno en cuanto al enfoque integrado de gobierno, el principio no dejar a nadie atrás, el involucrar a múltiples partes interesadas, la transformación digital y modernización de procesos, y la resiliencia. Para realizar la valoración de los resultados obtenidos, se utilizó la siguiente escala de evaluación: Incipiente (0-20%), Novato (21% a 40%), Intermedio (41% a 60%), Diestro (61% a 80%), Experto (81% a 100%).

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.20. La capacitación del equipo de auditoría sobre el modelo ISAM, como guía práctica destinada a apoyar a las EFS en la realización de auditorías de alta calidad de implementación de los ODS, basadas en las ISSAI. Asimismo, se logró constituir un equipo multidisciplinario, que contó a lo interno con el apoyo de otras unidades institucionales en cuanto la gestión de la información y bases de datos.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.21. En la auditoría se revisaron alrededor de 22 bases de datos, en las cuales la calidad de la información disponible entre las mismas varió.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.22. En el año 2015, la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la resolución A/RES/70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual se compone de 17 ODS, cuyo énfasis está en las personas, el planeta y la prosperidad. Con estos se pretende erradicar la pobreza, la desigualdad, proteger el ambiente, fortalecer la paz universal, mediante un trabajo conjunto que incorpore a las diversas partes interesadas, sin dejar a nadie atrás, lo anterior, acorde con las posibilidades de cada país en su preparación e implementación.
- 1.23. En febrero del 2017, se emite el Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE³ de la Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica, cuyo objetivo pretende establecer una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento a los 17 ODS. En enero de 2020, se incorpora al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, con el fin de brindarle representación jerárquica del Sector Social.
- 1.24. En este marco, el término de desarrollo sostenible⁴ ha sido concebido como: “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, el cual ha trascendido a la compra pública sostenible que incorpora e integra las tres dimensiones social, ambiental y económica, lo cual cumple con la línea de acción de los ODS de la Agenda 2030.
- 1.25. En complemento a la anterior, la introducción del desarrollo sostenible en las compras públicas de un país, ha conllevado a acuñar el concepto de compra pública sostenible⁵ definido por la ONU como: *“un proceso por el cual las organizaciones públicas satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos de una manera que logra una buena relación calidad-precio en todo el ciclo de vida en términos de generar beneficios no solo para la organización, sino también para sociedad y economía, al tiempo que reduce significativamente los impactos negativos sobre el medio ambiente.”*.
- 1.26. Este enfoque planteó un cambio de paradigma en la compra pública sostenible, que es consistente con el planteamiento de los ODS. Este concepto engloba en sus tres dimensiones, la parte social vinculada a implantar la igualdad donde cada ciudadano sea capaz de acceder a una buena calidad de vida, la ambiental relacionada con la conservación y protección del medio ambiente, y la económica, referente a que la inversión y reparto de los recursos económicos se

³ Reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 42127-PLAN-RE-MINAE-MDHIS de 21 de enero de 2020.

⁴ Informe “Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Desde la Agenda 2030, se pretende reducir el sesgo ambiental que se tenía sobre dicho concepto, que incorpora las tres dimensiones: social, económica y ambiental.

⁵ Citada en: United Nations Environment Programme, Global Review of Sustainable Public Procurement, 2017. Ese documento indica: “Definition adopted by the Task Force on Sustainable Public Procurement led by Switzerland (membership includes Switzerland, USA, UK, Norway, Philippines, Argentina, Ghana, Mexico, China, Czech Republic, State of Sao Paulo (Brazil), UNEP, IISD, International Labor Organization (ILO), European Commission (DG-Environment) and International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) and adopted in the context of the Marrakech Process on Sustainable Production and consumption led by UNEP and UN DESA.”.

genere de forma equitativa, eliminando la pobreza e impulsando la igualdad, de manera coherente en la protección de los recursos naturales.

- 1.27. En el caso de Costa Rica, en materia de rectoría, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, lidera la materia de contratación administrativa. Su alcance se ha circunscrito a la Administración Central, aspecto que le ha restado fuerza en su liderazgo para abarcar el Sector Público, en cuanto a la implementación de las compras públicas sostenibles.
- 1.28. Por otra parte, los recursos que el país invierte en la adquisición pública, representan un segmento de gasto importante en el Sector Público, y dado el impacto que plantea en la consecución de objetivos, se ha vinculado a la sostenibilidad como un instrumento de estrategia para la implementación de la política pública en CPS.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE Y LA LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA N° 9986

- 1.29. El país ha avanzado en cuanto al marco normativo que regula las compras públicas sostenibles. El Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS, del 9 de diciembre de 2015, dictó la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, el cual establece la conformación de un órgano interinstitucional permanente, de coordinación e implementación, conformado por el MH (DGABCA, como Secretaría Técnica), MTSS, MINAE y MEIC.
- 1.30. La citada Política incorpora las funciones del Comité y de la Secretaría Técnica, así como los lineamientos en que se debe basar la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables para el Sector Público, en cuanto a tomar en cuenta para el abastecimiento de bienes, obras y servicios, la innovación y las consideraciones sociales, ambientales y económicas, al momento de realizar la compra.
- 1.31. En mayo de 2018, se emitió el Decreto Ejecutivo N°41032-PLAN-MINAE-RE sobre la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, que incorpora en la mesa de trabajo número 4 el eje estratégico de Compras Públicas Sustentables. Dicha política tiene como objetivo implementar la incorporación gradual y priorizada de criterios de sostenibilidad en las adquisiciones del Estado, con el fin de dinamizar la oferta y demanda de bienes, servicios y obras sostenibles en el país.
- 1.32. En línea con lo anterior, dicha política contempla 6 acciones estratégicas, que en resumen se dirigen hacia diseño e implementación de un programa de capacitación a instituciones y proveedores, asistencia técnica por parte de instituciones competentes, implementación del Programa Nacional de Etiquetado Ambiental y Energético, emisión y aplicación de normativa específica de carácter vinculante, conformación de red de coordinadores del Programa de Gestión Ambiental Institucional y sus responsables, así como la implementación de mecanismos permanentes de cuantificación de los beneficios asociados a la CPS.
- 1.33. Por otra parte, es importante señalar que el 31 de mayo de 2021, se emitió la Ley General de Contratación Pública N° 9986⁶, cuyo rige es a partir del 01 de diciembre de 2022. Dicha Ley, entre

⁶ Publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 31 de mayo de 2021, la cual empieza a regir dieciocho meses después de su publicación, es decir, el 01 de diciembre de 2022. Adicionalmente, contempla que dentro de los dos años siguientes

los cambios en el proceso de compras públicas, incorpora la compra pública como un mecanismo estratégico que representa una oportunidad para generar acciones afirmativas en la creación y materialización de oportunidades y planteamiento de políticas públicas que incorporen las variables sociales, ambientales y económicas, además de la innovación, como criterios vinculantes. Además, adiciona una sección cuyo objetivo es procurar el desarrollo regional, mediante el impulso de estrategias y políticas para fomentar la participación de las PYMES.

- 1.34. Lo anterior implica que se puedan generar oportunidades de inclusión de grupos sociales en condición de vulnerabilidad, mejores condiciones económicas, protección al medio ambiente y fomento de la innovación mediante la acción estratégica de las compras públicas.
- 1.35. En la actualidad el ejercicio de la función de rectoría en materia de CPS ha sido limitada, ya que no se ejerce dicha función en todo el Sector Público de manera vinculante, debido a la falta de consolidación de un centro de gobierno en materia de compras públicas. Este aspecto se modifica con la entrada en vigencia de la citada ley que incorpora un órgano colegiado denominado Autoridad de Contratación Pública, que fungirá como rector exclusivamente en materia de contratación para toda la Administración Pública.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.36. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a que alude el presente informe, se expusieron virtualmente mediante sesión Google Meet, el 12 de octubre de 2021, mediante modalidad virtual, a Mariana Ramírez Ortiz, Jefa de Despacho del Ministerio de Hacienda (MH); Maureen Barrantes Rodríguez, Directora Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del MH; Eugenio Villegas Salazar, Jefe Compras Consolidadas DGABCA (MH); Natalia Barquero Navarro, Compras Consolidadas DGABCA (MH), Laura Calderón Fallas, Compras Consolidadas DGABCA (MH); Adrián Moreira Muñoz, Asesor del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); Lucrecia Rodríguez Guzmán, Analista (MIDEPLAN); José Antonio Arce Brenes, Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); Rolando Marín Alvarado, Jefe de Empresariedad - DIGEPYME del MEIC; Johnny Jiménez Bastos, Funcionario de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); Shirley Soto Montero, Jefe Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); Luis Rodríguez Ugalde, funcionario de DIGECA del MINAE; Eduardo Murillo Marchena, Coordinador de Unidad de DIGEGA del MINAE; Ana Victoria Burgos Jiménez, Coordinadora Programa 879 del MINAE; María Gabriela Hidalgo Quirós, funcionaria de DIGECA del MINAE; Grettel Paola Álvarez Granados, funcionaria de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del MINAE; Silvia Lara Povedano, Ministra-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Ericka Alvarez Ramírez, Jefa de la Dirección Nacional de Seguridad Social (MTSS); María de los Ángeles Chinchilla Vargas, funcionaria del MTSS; Guisella Segura Morales, funcionaria del MTSS; Juan Carlos Laclé Mora, Gerente General del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); Hellen Somarribas Segura, Subgerente de Soporte Administrativo del IMAS; Ramón Alvarado Gutiérrez, Proveedor Institucional del IMAS; Aida Chaves Villalta, Coordinadora del Sistema de Estadística Nacional (SEN) del Instituto Nacional de Estadística y

a la entrada en vigencia, el rector deberá emitir el Plan Nacional de Compras Públicas (PNCP) vigente para esta única ocasión por cuatro años.

Censos (INEC); Ana Victoria Naranjo Porras, Jefa de Planificación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU); Carlos Barquero Trigueros, Jefe de Proveeduría Institucional del INAMU.

- 1.37. El borrador de este informe se entregó en versión digital el 5 de noviembre de 2021, mediante oficios N° DFOE-FIP-0289-(16784)-2021 a la Gerente del INEC, N° DFOE-FIP-0290-(16785)-2021 a la Ministra del INAMU, N° DFOE-FIP-0291-(16786)-2021 al Ministro del MDHIS, N° DFOE-FIP-0292-(16790)-2021 al Ministro del MH, N° DFOE-FIP-0293-(16792)-2021 a la Ministra de MIDEPLAN, N° DFOE-FIP-0294-(16793)-2021 a la Ministra del MTSS, N° DFOE-FIP-0295-(16799)-2021 a la Ministra del MINAE, y N° DFOE-FIP-0296-(16802)-2021 a la Ministra del MEIC, para que a más tardar el día 12 de noviembre de 2021, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.38. Al respecto, se recibieron observaciones por parte de la Gerente del INEC, mediante el oficio N° INEC-GE-953-2021 del 10 de noviembre de 2021, relacionadas con la aclaración de aspectos del informe borrador y de forma en algunos temas puntuales. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0337-(17831)-2021. También se recibieron observaciones por parte de la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-1039-2021 recibidas el 11 de noviembre de 2021, relacionadas con la disposición 4.4 y de forma en algunos aspectos puntuales. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0354-(18416)-2021. Además, se recibieron observaciones por parte del Ministro de Hacienda, mediante el oficio N° DM-1223-2021 del 11 de noviembre de 2021, relacionadas con las disposiciones del informe y de algunos aspectos puntuales. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0355-(18418)-2021.
- 1.39. Las observaciones por parte de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, se recibieron mediante oficio MTSS-DMT-OF-1504-2021 del 12 de noviembre de 2021. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0356-(18431)-2021; se recibieron observaciones de la Ministra de Ambiente y Energía, mediante oficio DM-1156-2021 del 16 de noviembre de 2021. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0357-(18446)-2021; se recibieron observaciones de la Ministra de Economía, Industria y Comercio, mediante oficio DM-OF-796-2021 del 17 de noviembre de 2021. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N° DFOE-FIP-0358-(20911)-2021. Finalmente, se recibió oficio de la Presidenta Ejecutiva del INAMU, mediante oficio N° INAMU-PE-0981-2021 del 19 de noviembre de 2021, indicando que no cuenta con observaciones al borrador del informe.

SIGLAS

- 1.40. Para la lectura de este informe, considere las siglas enunciadas a continuación:

SIGLAS	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
CPS	Compra Pública Sostenible
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR

DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LGCI	Ley General de Control Interno
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDHIS	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PNCPS	Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables.
ONU	Organización de Naciones Unidas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

2. Resultados

- 2.1. A continuación, se examinan los resultados obtenidos en cada uno de los ejes referidos a la gobernanza de las CPS: Enfoque Integrado de Gobierno, No dejar a nadie atrás, Incluir a partes interesadas, Transformación digital y modernización de procesos, y Resiliencia.

EFICACIA DE LAS ACCIONES DE GOBERNANZA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL PAÍS

- 2.2. El abordaje en la auditoría desde la gobernanza de las compras públicas sostenibles en el país, incluyó el Enfoque Integrado de Gobierno como núcleo estratégico en la cohesión, coordinación e integración de instituciones en su implementación. Incluyó también un abordaje en cuanto a poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión -mujeres, jóvenes emprendedores, adultos mayores, personas con discapacidad y minorías étnicas- bajo el principio de No dejar a nadie atrás. En tercera instancia incluyó un abordaje del Involucramiento de Partes Interesadas -tanto instituciones públicas como entes no gubernamentales- en las compras públicas sostenibles.
- 2.3. Adicionalmente, se incorporó un enfoque de transformación digital y modernización de procesos, y resiliencia, en cuanto a la atención de necesidades cambiantes del entorno, ante demanda de bienes y servicios sostenibles y la oferta correspondiente.
- 2.4. La auditoría permitió determinar que el país presenta, al 31 de diciembre de 2020, un nivel de eficacia en la gobernanza del avance en la implementación de acciones en materia de CPS que se ubica a un nivel "Incipiente". De acuerdo con dicho resultado encontrado, el grado de avance

es de 12% conforme la escala de valoración aplicada en el proceso de implementación de las CPS, como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Grado de gobernanza en la implementación de acciones en materia de compras públicas sostenibles

Eje	Factor de ponderación (a)	Cambio ponderado (b)	Resultado (c=a*b)
A. Enfoque Integrado de Gobierno (EIG)	32,0%	38,55%	9,2%
B. No dejar a nadie atrás	16,0%	-5,85%	-0,9%
C. Incluir a partes interesadas (IPI)	16,0%	-3,64%	-0,6%
D. Transformación Digital y modernización de procesos	24,0%	5,12%	1,2%
E. Resiliencia	12,0%	0,00%	0,0%
Resultado Gobernanza			12%
Valoración de la Gobernanza			Incipiente

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas y 39 entes no gubernamentales.

La gobernanza de las compras públicas sostenibles requieren acciones de mejora en cuanto a su articulación

- 2.5. La auditoría permitió determinar que el país no definió una meta⁷ explícita para medir la implementación y seguimiento de acciones de compras públicas sostenibles referidas a la meta 12.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionada con garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- 2.6. No obstante, el país emitió en el 2015 la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en el 2018 la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, cuyo objetivo ha sido propiciar por medio del poder de compra del Estado, la estimulación de la producción de bienes y servicios con innovación y el mejor desempeño económico, ambiental y socialmente responsable, así se observa, que si bien el país ha avanzado en cuanto al marco normativo que regula las compras públicas sostenibles y el Poder Ejecutivo tomó iniciativas en cuanto a la implementación de las dimensiones del desarrollo sostenibles, a nivel social, ambiental y económico, su operacionalización ha sido incipiente y fragmentada.
- 2.7. Se determinó que en la actualidad el ejercicio de la función de rectoría en materia de CPS ha sido limitada, ya que no se ejerce dicha función en todo el Sector Público de manera vinculante, debido

⁷Mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-1442-2020 del 8 de octubre de 2020, se indicó a la CGR que el indicador cuenta con información disponible hasta el 2017. Mideplan señala que corresponde determinar la infraestructura requerida para avanzar con la medición del indicador (inversiones, presupuesto y recursos a disposición) para definir un valor meta riguroso, posible y sincero para el 2030.

a la falta de consolidación de un centro de gobierno en materia de compras públicas. Este aspecto se modifica con la entrada en vigencia de la Ley de Contratación Pública N° 9986 con la creación de la Autoridad de Contratación Pública.⁸

- 2.8. Desde la perspectiva de un enfoque integrado de gobierno, se determinó que existen debilidades en cuanto a la cohesión, coordinación e integración de las instituciones responsables en la ejecución de las políticas referentes a la implementación de las compras públicas sostenibles, de tal forma que aseguren la continuidad, integralidad y progreso gradual. A pesar de los esfuerzos realizados en los compromisos internacionales adquiridos por el país en las últimas décadas, se ha avanzado de manera separada, tanto a nivel institucional como en los enfoques de sostenibilidad, sea ambiental, social y económico, por lo que se requiere articulación en la materia.
- 2.9. Los resultados obtenidos de las variables contempladas en el análisis sobre el grado de implementación del enfoque integrado de gobierno en las CPS, permitió determinar que el país, muestra específicamente en dicho eje, un nivel de eficacia “Novato”, con un resultado de 38,55%, como se muestra en el resultado del Cuadro 2.

Cuadro 2
Grado de Implementación Eje A Enfoque Integrado de Gobierno

Indicador	2015 (a)	2020 (b)	Ponderador (c)	Cambio porcentual con respecto al 2015 (Cambio Simple) (d)	Cambio ponderado (e)
A. Enfoque Integrado de Gobierno					
IG.1 Grado de coherencia en las acciones del PNDIP de las entidades en materia de compras públicas sostenibles	0,4167	0,7210	10,00%	73%	7,30%
IG.2. Grado de integración de las entidades en el proceso de implementación de las CPS	0,4444	1,0131	16,67%	128%	21,32%
IG.3. Grado de coordinación de las partes interesadas en el proceso de implementación de las CPS.	0	0	16,67%	0%	0,00%
IG.4. Grado de respuesta para entender e identificar las necesidades de las instituciones en términos de bienes y servicios sostenibles.	45,10%	45,10%	12,83%	0%	0,00%
IG.5. GCI=Q de instituciones que resuelven acciones en materia de CPS no relacionadas con la dimensión de su competencia pero que se vinculan por la materia (información base) por cada 100 instituciones	12,42	23,53	13,83%	89,47%	12,38%
IG.6.Cantidad de temas en la que una o varias instituciones o áreas de instituciones están involucradas de manera fragmentada en materia de compras públicas sostenibles	43,89	56,8	8,33%	-29%	-2,45%
IG.7. Grado en que múltiples partes interesadas con objetivos	5	5	9,17%	0%	0,00%

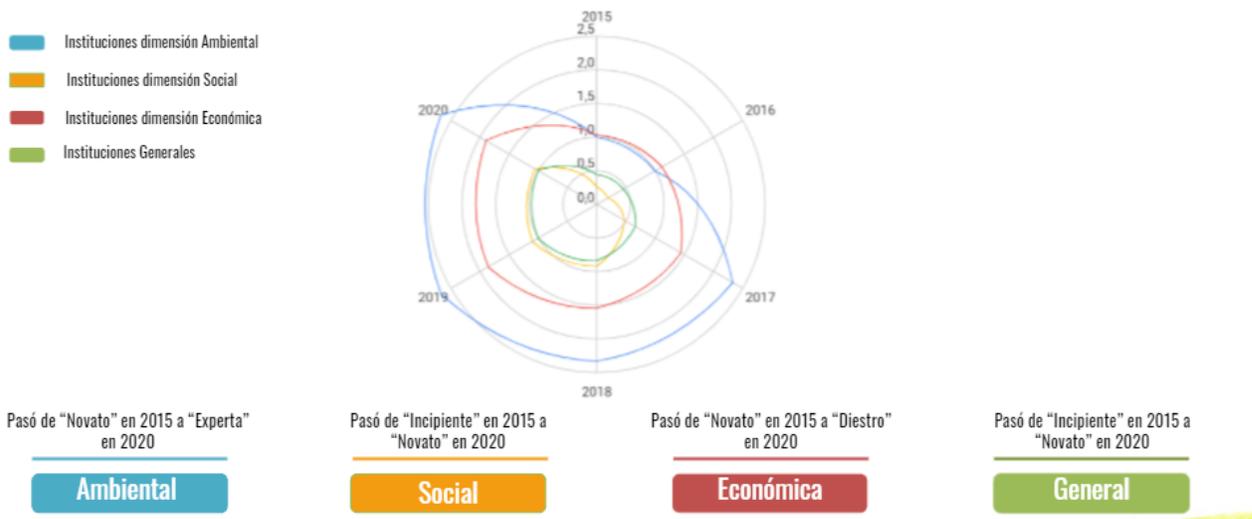
⁸ Órgano colegiado conformado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación y Política Económica, y Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, que fungirá como rector exclusivamente para la materia de contratación para toda la Administración Pública.

en materia de CPS similares se traslapan en sus funciones ⁹					
IG.8.Grado en que 2 o más partes interesadas están dedicadas a la misma actividad en materia de CPS ⁶	101	101	12,50%	0%	0,00%
Resultado Enfoque Integrado de Gobierno					38,55%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

- 2.10. En referencia al cuadro anterior, existen esfuerzos incipientes en cuanto la coherencia en las acciones de CPS, definida como los procesos de formulación de políticas que tiene en cuenta la gestión entre diferentes sectores y entidades públicas para lograr un objetivo en común, pasó de un 0,42 en el año 2015, a un 0,72, en el año 2020¹⁰.
- 2.11. Por su parte, la proporción de instituciones que logra identificar los conceptos relacionados con bienes y servicios sostenibles para lograr una eficaz implementación de los mismos, al 31 de diciembre del 2020, fue de un 45,10%, lo cual refleja un nivel incipiente¹¹ y requiere acciones de formación y capacitación en los temas de CPS.
- 2.12. En relación con lo anterior, las acciones gubernamentales de coordinación para la implementación de las CPS en cuanto a la integración de las dimensiones del desarrollo sostenible por parte de las instituciones responsables de su implementación y demás instituciones responsables del sistema, muestran un avance general que pasó de un nivel Incipiente en 2015 a Novato en 2020, predominando acciones en las dimensiones ambiental y económica sobre la social, como se observa en la Figura 2.

Figura 2
Grado de integración de las dimensiones social, ambiental y económica



Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

⁹ Dada la disponibilidad de información, el indicador refleja la información para el año más cercano, es decir, 2020. Por lo que para los otros años se imputó para los otros años ese dato.

¹⁰ Este indicador se midió considerando una escala de valoración en este punto de 0 a 3.

¹¹ Considerando la escala de valoración de 1 a 100, donde el valor mínimo es de 70.

- 2.13. Sobre el particular, el Gobierno de la República adoptó en el año 2015, la Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye el ODS 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- 2.14. Por su parte, la Constitución Política, en el artículo 11 contempla que la Administración Pública estará sometida a la evaluación de resultados y rendición de cuentas, y el artículo 50 señala la responsabilidad del Estado en el derecho de sus habitantes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como una mejor distribución de la riqueza.
- 2.15. Además, la Ley General de Administración Pública N° 6227, establece en su artículo 4 los principios fundamentales del servicio público en cuanto a continuidad, eficiencia, adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social y la igualdad en el trato de los destinatarios; artículo 16 estipula que en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. Adicionalmente, el artículo 27, en su inciso 1 señala que corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo. Finalmente, el artículo 113 inciso 3 cita el tema sobre el interés público y conveniencia.
- 2.16. Dentro del marco normativo del desarrollo sostenible, el país emitió en el año 2015, la Política Nacional de Compra Pública Sustentable¹², en sus artículos 6, 9 y 10, incisos 2, 7 y 9, se establece la conformación del Comité Directivo Nacional de Compra Pública Sustentable, las funciones del Comité, y su obligación de brindar asistencia técnica, capacitación y asesoría a distintos actores, formar grupos técnicos interinstitucionales y promover avances de la implementación de la Política.
- 2.17. De manera consecuente, el Decreto Ejecutivo N° 41032-PLAN-MINAE-RE, del 3 de mayo de 2018, establece la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, 2018-2030¹³, e incorpora en el punto 7.3.4 las acciones de compra pública sostenible a desarrollar, y las acciones para la incorporación gradual y priorizada de criterios sostenibles. Asimismo, el punto 7.4 Modelo de gestión, señala que para la coordinación de la política MIDEPLAN será a nivel político el interlocutor del Grupo de Trabajo Técnico en Producción y Consumo Sostenibles.
- 2.18. Esto se complementa con el objetivo de impulsar la implementación de la Agenda 2030, se emitió en marzo de 2017, el decreto de gobernanza e implementación de los ODS en el país¹⁴, el cual establece en sus artículos 3, 4 y 6, la conformación e integración del Consejo de Alto Nivel de los ODS por parte de las instancias responsables, sus funciones respecto a la política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los mismos con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental de conformidad con las normas de Derechos Humanos y del Derecho Nacional e Internacional. Además, de establecer las medidas necesarias que permitan la asignación de recursos financieros para la implementación de los ODS, se cita en

¹² Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS de 9 de diciembre de 2015.

¹³ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 41032-PLAN-MINAE-RE de 3 de mayo de 2018.

¹⁴ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE-MDHIS de 1 de marzo de 2017, reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 42127 de 21 de enero de 2020, que en su artículo 1 incorpora al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social para dar jerarquía al sector social. Dicha función de ministro rector se le asignó al Presidente ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

los artículos 8 y 9 se conforma la Secretaría Técnica de los ODS y sus competencias, y en artículo 10 la conformación de grupos de trabajo para su puesta en marcha.

- 2.19. Además, el Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN del 21 de junio de 2018, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, en el artículo 10 inciso a), indica como función para los órganos rectores a) Validar y suscribir las políticas públicas correspondientes a su competencia. Además, asignó en el artículo 11, inciso a), la rectoría sectorial de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 2.20. Hay instituciones que no se visualizan en un rol de ejecutor o consultado en materia de CPS, lo cual es atribuible a que la rectoría en materia de CPS recae en la DGABCA del MH, cuyo ámbito de competencias es el Gobierno Central, y no en las instituciones descentralizadas, entidades financieras, entre otros, las cuales no están sometidos de manera vinculante a los lineamientos rectores, lo cual incide en la coherencia vertical de las políticas.¹⁵
- 2.21. Las situaciones antes descritas se deben a diversos aspectos. Las acciones de identificación, coordinación y colaboración entre distintas instituciones y grupos de trabajo responsables para implementar las compras públicas sostenibles son insuficientes, además, de la inestabilidad en la conformación de los miembros del Comité Directivo Nacional de Compra Pública Sustentable, el escaso tiempo destinado de sus miembros¹⁶ y la existencia de traslapes en funciones de instituciones que gestionan objetivos similares en materia de CPS. Aunado a ello, los criterios de compra pública sostenible que se han operativizado en las dimensiones ambiental, social y económica, han tenido una tendencia a que predominen los ejes económico y ambiental¹⁷. Asimismo, el Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables no aprobó la estrategia y plan de acción solicitada en el Decreto Ejecutivo N° 39310 y por ende no se ejecutaron acciones que permitieran una coordinación eficaz. Además, dicha política resultó muy general, al solo definir lineamientos y funciones generales, pero sin acciones estratégicas, sus responsables, plazos e indicadores para cuantificar los resultados esperados.
- 2.22. Además, hay un débil conocimiento y poca capacitación¹⁸ de las unidades de proveeduría en las instituciones, en cuanto a los conceptos y herramientas necesarias sobre la implementación de los criterios de CPS. Existe también un débil control y verificación de declaraciones voluntarias sobre el cumplimiento de criterios sociales, ambientales y económicos en la oferta respectiva y en la ejecución de los contratos de CPS.
- 2.23. Asimismo, la aplicación de los criterios sociales, ambientales y económicos en los procesos de CPS, no son vinculantes para las instituciones, ni las partes interesadas. Se observa la ausencia de un modelo de gobernanza de datos asociados a la política pública de compras públicas sostenibles en el que se estandarice y prepare la información base mediante un registro que clasifique los bienes y servicios en sostenibles y convencionales, con el propósito de identificar y

¹⁵ En informe DFOE-LOC-SGP-00001-2021 de 26 de mayo de 2021, se indicó que al 28 de febrero del presente año, 15 municipalidades no habían implementado el uso del SICOP.

¹⁶ Mediante oficio MTSS-DMT-OF-1504-2021 del 12 de noviembre de 2021, el Ministro a.i de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁷ El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, en el abordaje del objetivo "Incrementar la adopción de patrones sostenibles de producción y consumo en la sociedad costarricense para fomentar la competitividad empresarial y los estilos de vida más sostenibles", pág. 177-178, contempla un abordaje más ambiental.

¹⁸ Mediante oficio DIGEPYME-OF-099-2021 del 06 de julio de 2021, la Directora General de PYMES señaló que esperaba que progresen las acciones que se están realizando con el INA para la creación de un Módulo de Compras Públicas Sustentables, que se agregaría al curso de Contratación Administrativa.

analizar la información sobre sus mercados, ciclo de vida y ecoetiquetado, así como de los grupos sociales vulnerables involucrados y la categorización de empresas según tamaño, por cuanto el SICOP no captura qué compra pública es sostenible¹⁹. Tampoco existe un plan de acción ni una estrategia²⁰ para la implementación de las compras públicas sostenibles, aunado a la indefinición de una meta país sobre el tema²¹.

- 2.24. En adición a lo anterior, no se han implementado mecanismos para involucrar a los grupos sociales en condición de vulnerabilidad en las compras públicas sostenibles, con el fin de impulsar y fomentar medidas de política pública referentes a la equidad, inclusividad y empoderamiento. Además, de involucrar a otras partes interesadas que intervienen en la implementación de la compra pública sostenible.
- 2.25. Finalmente, se mantiene en el sector social un problema de gobernanza, ya que se cuenta con una estructura con dos órganos a cargo de la política de desarrollo humano e inclusión social. Por un lado, el MTSS ha tenido un énfasis en sus acciones de compra pública hacia la parte de cumplimiento de normas laborales, de resolución de conflictos, pero sin visión a la parte social, y el IMAS con rango de MDHIS al que se le dió la jerarquía de representación del Sector Social de los ODS, el cual no ha efectuado acciones direccionadas para implementar la CPS, ya que no posee estructura organizacional y potestad para emitir órdenes, lo que resta capacidad de influir en políticas públicas en la materia.
- 2.26. Como consecuencia de la baja coherencia horizontal, integración e inclusividad de las interacciones entre instituciones y sistemas responsables de su implementación, se genera ineficacia e ineficiencia en la intervención pública, además, de una dispersión en los esfuerzos de las partes interesadas, lo que origina una baja sensación de logro en áreas y sectores relacionados a la implementación de las CPS en sector costarricense.
- 2.27. Asociado a lo anterior, no se logran capitalizar los beneficios esperados de las CPS, en cuanto eficiencia del gasto público, productos y servicios con menor impacto ambiental, mercados más eficientes, innovadores y competitivos que mejoren calidad de vida de los ciudadanos, nichos de generación de empleo, mayor dinamización de las economías locales, entre otra serie de oportunidades de mejora que ofrecen.

¹⁹Señaló la Directora de la DGABCA, mediante oficio DGABCA-0159-2020 del 22 de abril de 2020, que si bien se previeron herramientas para recopilar información, a la fecha no contaban con datos cuantitativos con respecto al volumen y/o monto adjudicado que corresponde a compras públicas con criterios sustentables. Mediante Directriz N° DGABCA-0049-2021 del 7 de junio de 2021, la DGABCA comunicó a las instituciones usuarias del SICOP una nueva funcionalidad. Misma que habilita la posibilidad de que las entidades usuarias puedan registrar aquellos procedimientos de contratación pública que incluyan algún criterio sustentable, ya sea en lo que compete en los aspectos ambientales, sociales, económicos, de innovación y cercanía geográfica.

²⁰ Mediante oficio DGABCA-0159-2020 del 22 de abril de 2020 la Directora de la DGABCA señaló que se habían elaborado planes anuales operativos para 2018 y 2019.

²¹ En oficio MIDEPLAN-DM-OF-1442-2020 del 8 de octubre de 2020, la Ministra confirmó que dicha meta no había sido incluida debido a que tenía información hasta 2017, además de la infraestructura requerida para avanzar (inversión, presupuesto y recursos), destacó que en marzo de 2020 se cambió el indicador 12.7.1, pero no había recibido la metodología internacional correspondiente a este nuevo indicador, y resultaba imposible conocer si habían fuentes de información para calcularlo.

Acciones gubernamentales son incipientes en cuanto al principio de no dejar a nadie atrás en compras públicas sostenibles

- 2.28. Los resultados obtenidos permitieron determinar que las acciones llevadas a cabo por el gobierno, en cuanto al principio de no dejar a nadie atrás en compras públicas sostenibles, muestran un nivel de implementación incipiente. Lo que resta eficacia en dichas acciones, pues no se ha fomentado ni logrado una participación de poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión como mujeres, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, minorías étnicas y adultos mayores, a pesar de la existencia de acciones afirmativas en política pública para atender a grupos vulnerables al no incorporarlos en la promoción de las CPS.
- 2.29. Los resultados muestran una baja de un 5,85% al 2020, con respecto del 2015, como se observa en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Grado de Implementación Eje B No dejar a nadie atrás

Indicador	2015 (a)	2020 (b)	Ponderador (c)	Cambio porcentual con respecto al 2015 (Cambio Simple) (d)	Cambio ponderado (e)
B. No dejar a nadie atrás					
IG.9. Coeficiente de Gini para medir el grado de concentración de temas de CPS de acuerdo a las partes interesadas	0,8602	0,8507	27,50%	-1,09%	-0,30%
IG.10 Grado en que se adopta medidas y mecanismos para integrar el principio de no dejar a nadie atrás mediante la participación de mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas	45,65%	38,92%	30,00%	-14,75%	-4,42%
IG.11. Cantidad máxima de actividades en materia de CPS que han organizado poblaciones según grupo vulnerable y tamaño de empresa	0,0	0,0	19,17%	0,0%	0,00%
IG.12. Porcentaje de representación de grupos vulnerables en actividades de compras públicas sostenibles que se han organizado	45,65%	44,79%	23,33%	-4,83%	-1,13%
Resultado No dejar a nadie atrás					-5,85%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas y 39 entes no gubernamentales.

- 2.30. En esa línea, se determinó que existe una concentración en pocas instituciones públicas de temas relacionados con CPS, la cual se mantiene en el lapso auditado, ya que en el 2015 un 86% de temas está concentrado en el 20% de las instituciones y en el 2020 dicho porcentaje fue de 85%.
- 2.31. En relación con el grado en que se adopta medidas y mecanismos para integrar el principio de no dejar a nadie atrás por parte de la Administración, mediante la participación en la compra pública de poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, se determinó que el porcentaje de participación de estos grupos en acciones

ejecutadas respecto de las programadas, disminuyó en el periodo 2015-2020, al pasar de 45,65% a 38,92%, lo cual refleja que deben tomar medidas que refuercen la eficacia de las acciones emprendidas.

- 2.32. Por su parte, en el período de análisis se determinó que existen pocos esfuerzos para organizar actividades en compras públicas según grupo vulnerable y tamaño de empresa. En algunos años hay esfuerzos en la ejecución de actividades para los grupos vulnerables mujeres, adultos mayores y jóvenes emprendedores. El último grupo cuenta con la particularidad de tener hasta 3 actividades por año para empresas grandes, pero nulos esfuerzos dirigidos a PYMES.
- 2.33. Adicionalmente, en el período 2015-2020, no hay evidencia de mejoras en cuanto a la representación de grupos vulnerables en actividades de CPS que se han organizado, ya que el porcentaje de participación relativa pasó de 45,65% a 44,79%, además, como se observa en Figura 3, para los mismos períodos, específicamente un 20% de las partes interesadas concentra el 100% de los temas fundamentales.

Figura 3
Grado de concentración de temas de CPS de acuerdo a las partes interesadas



Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

- 2.34. Las situaciones descritas no son acorde con lo que estipula el artículo 50 de la Constitución Política, donde se enmarca que el ciudadano tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y a una adecuada distribución de la riqueza. En esa misma línea, el país adoptó la previamente citada Agenda 2030, que acoge el ODS 12.
- 2.35. Además, la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables²², establece en el artículo 4 inciso c), la dimensión social que contempla erradicar la pobreza, la equidad en distribución y derechos humanos, cumplimiento de las normas y garantías laborales y sociales, erradicar trabajo infantil, igualdad de la mujer y oportunidades para las personas con discapacidad, y que deberá tomarse en cuenta la promoción de participación de PYMES. La Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030²³, en el punto 5 relaciona el enfoque de la política con el desarrollo sostenible, derechos humanos y desarrollo inclusivo.

²² Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS de 9 de diciembre de 2015.

²³ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 41032-PLAN-MINAE-RE de 3 de mayo de 2018.

- 2.36. Por su parte, en el año 2020, el decreto de gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica²⁴, en su artículo 1 incorpora al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social como parte del Consejo de Alto Nivel de los ODS para darle jerarquía al sector social. El Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo²⁵, en el artículo 11, inciso a) se indica que la rectoría sectorial de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social recae en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 2.37. Las situaciones previamente descritas obedecen a varios factores. En primera instancia, en las acciones de política pública referentes a la equidad, inclusividad y empoderamiento, no se había considerado los resultados o impactos en los grupos vulnerables ni las ventajas de incorporar la participación de grupos vulnerables en las compras públicas que efectúa el Estado, sino que se había incluido los criterios de cumplimiento de normativa laboral.
- 2.38. En segunda instancia, los entes responsables de la implementación de las CPS no han dimensionado el aporte que realizarán a las CPS sobre las poblaciones vulnerables, predomina el enfoque económico donde se tiende a evaluar las ofertas solo por precio²⁶, lo cual deja de lado la posibilidad de expandir la contribución al desarrollo sostenible de las acciones de compras públicas. Esto es acompañado, en tercera instancia, de la ausencia en la definición del diseño de una certificación social de grupos en condiciones de vulnerabilidad para fomentar su participación en las compras públicas sostenibles. En cuarta instancia, el SICOP no captura o separa la información de acuerdo a población vulnerable, sino únicamente de acuerdo con el tamaño de empresa. En quinta instancia, repercute la ausencia de un plan²⁷ a mediano y largo plazo en materia de CPS, que incorpore de manera progresiva el avance en la implementación de criterios sostenibles, aunado a que no existe seguimiento y divulgación sobre el avance en la implementación de las acciones en materia de CPS.
- 2.39. Esto tiene como consecuencia que, el bajo nivel de implementación del principio de no dejar a nadie atrás en materia de compra pública sostenible, disminuye los efectos potenciales en la equidad, inclusión y el empoderamiento de todas las partes interesadas de las CPS.
- 2.40. Además, no se potencian las capacidades de las poblaciones vulnerables en generar oferta de bienes y servicios sostenibles bajo un enfoque de economía de triple impacto, y se desconoce la cantidad de empresas que puedan estar lideradas por poblaciones vulnerables, su capacidad de ser oferentes de CPS de manera gradual, sistemática y continua.
- 2.41. También, se reduce la posibilidad de ampliar y diversificar las cadenas de suministro de los mercados en los que participa el Estado y sus instituciones como demandantes de bienes y servicios sostenibles, así como eventuales pérdidas económicas por no incorporar activamente a poblaciones vulnerables que suponen oportunidades de negocio y desarrollo, y una menor población de mujeres empoderadas para transformar sus familias, comunidades, economías y sociedades.

²⁴ El Decreto Ejecutivo N° 42127-PLAN-RE-MINAE-MDHIS de 21 de enero de 2020.

²⁵ El Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN- de 21 de junio de 2018.

²⁶ Situación señalada por las entidades en cuestionario de gobernanza, además, en las evaluaciones de las charlas-talleres impartidas por la DGABCA a instituciones públicas.

²⁷ Al respecto MIDEPLAN diseñó la guía sobre los elementos para la elaboración de un plan u otras acciones públicas como políticas, programas y proyectos, en el documento "Guía de la Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas para la evaluación".

<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>

Las acciones ejecutadas en cuanto al involucramiento de las partes interesadas en las compras públicas sostenibles resultan incipientes

- 2.42. Se determinó que las acciones ejecutadas en cuanto al involucramiento de las partes interesadas -instituciones públicas y sector no gubernamental-, no han promovido una participación activa que le permita comunicar sus necesidades e intereses para apoyar al Estado en la adaptación e implementación en las compras públicas sostenibles, ya que no es posible vincular la participación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas con adjudicaciones de bienes o servicios sostenibles en SICOP.
- 2.43. Se reduce el nivel de eficacia en la implementación de acciones para involucrar a dichas partes en un 3,64% de 2020, con respecto al 2015, como se observa en el Cuadro 4. Es decir, las acciones para involucrar a dichas partes interesadas en las compras públicas sostenibles no han sido consideradas en cuanto a los resultados que pueden contribuir sobre los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, comparando como línea base el 2015 respecto de 2020.

Cuadro 4
Grado de Implementación Eje C Incluir a partes interesadas

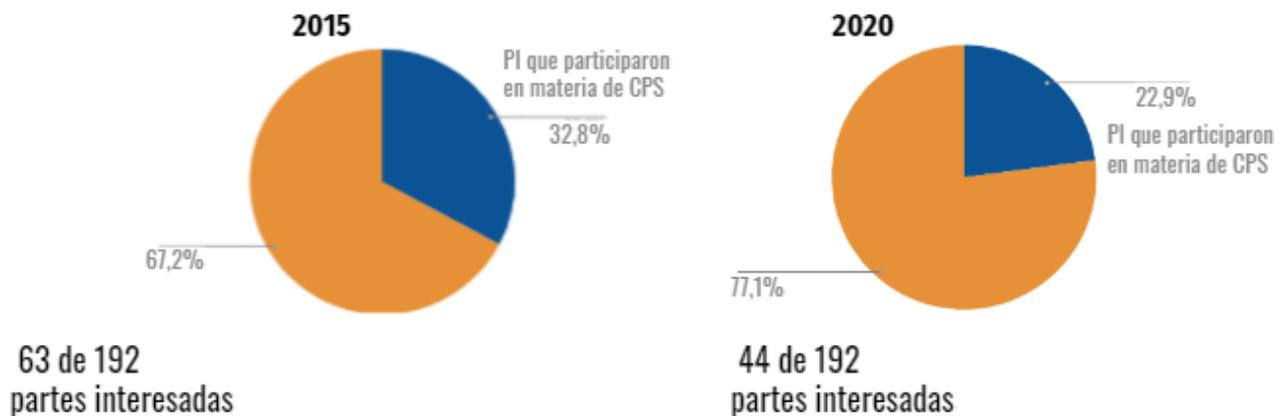
Indicador	2015 (a)	2020 (b)	Ponderador (c)	Cambio porcentual con respecto al 2015 (Cambio Simple) (d)	Cambio ponderado (e)
C. Incluir a partes interesadas					
IG.13. Grado de vinculación del sector privado mediante la participación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en adjudicaciones de bienes o servicios sostenibles	0	0	29,17%	0	0,00%
IG.14. Grado de participación de partes interesadas en actividades relacionadas a la materia de CPS	274	540	26,67%	3%	0,78%
IG.15. Grado de permanencia de partes interesadas en actividades de CPS	32,81%	22,92%	16,67%	-30%	-5,03%
IG.16. Porcentaje de mecanismos de acceso a las ofertas en materia de CPS que han sido implementados	99,01	101,21	27,50%	2,23%	0,61%
Resultado Incluir a partes interesadas					-3,64%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas y 39 entes no gubernamentales.

- 2.44. Asimismo, se determinó que las diversas partes interesadas manifestaron necesidades de mejora relacionadas con actividades de compras públicas sostenibles, esto refleja que persisten situaciones que han sido reiteradas por dichas partes sobre algún tema que requiere mejorarse, lo cual se evidencia en el período de análisis en un incremento de un 97,08% en dichas necesidades.
- 2.45. Por su parte, según el grado de permanencia activa de partes interesadas en actividades de CPS, ya sea como oferentes o que participan de las actividades relacionadas con el tema, se determinó una reducción de la permanencia activa de partes interesadas en actividades de compras públicas

sostenibles, ya sea como oferentes o que participan de las actividades relacionadas con el tema, debido a que dicha participación pasó de un 32,81%, en el 2015, a un 22,92% al 2020, como se observa en la Figura 4.

Figura 4
Grado de permanencia de partes interesadas (PI) en actividades de CPS



Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 192 partes interesadas (PI).

- 2.46. El tema de implementación de compras públicas sostenibles muestra avance intermedio en las instituciones, ya que un 57,4% de las entidades consultadas señalaron que no han aplicado mecanismos para dicho propósito, no obstante, un 42,6% de las entidades argumentaron que existe un aumento en los mecanismos utilizados para incentivar la participación de las empresas oferentes en el SICOP.
- 2.47. Finalmente, las acciones ejecutadas en cuanto al involucramiento de las partes interesadas en las compras públicas sostenibles resultan incipientes, lo cual resta eficacia sobre las acciones emprendidas por el país para avanzar en su implementación, pues se dejan por fuera la participación de diversas partes interesadas en potenciar sus capacidades para generar inclusión, representación, empoderamiento y una mayor oferta de bienes y servicios.
- 2.48. En cuanto al involucramiento de las diversas partes interesadas en las CPS, la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables²⁸, establece en sus artículos 6, 9, 10 incisos 3, 5, 6, 7 la necesidad de coordinar acciones, promover convenios o proyectos de cooperación nacional o internacional, público o privado, convocar sectores para generar insumos en materia de CPS.

²⁸ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS de 9 de diciembre de 2015.

- 2.49. De forma específica, la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030²⁹, en el punto 7.3.4, establece acciones estratégicas para incorporar a las partes responsables y corresponsables de implementación de la CPS.
- 2.50. Consecuente con esa política, el Gobierno adopta la Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acoge el ODS 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. En esa misma línea, para la gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica³⁰, establece en su artículo 9 la competencia de la Secretaría Técnica, específicamente en el inciso d) sobre fomentar participación de diversas partes, y en el artículo 10 sobre creación de grupos de trabajo.
- 2.51. De forma precisa, el artículo 20 inciso a) de la Ley N° 8262 de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas, señala sobre la prevalencia en la escogencia de PYMES respecto de demás oferentes.
- 2.52. El artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839, estipula el otorgamiento de un 20% adicional en la evaluación de ofertas cuando en igualdad de condiciones, los oferentes demuestren que sus productos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil.
- 2.53. Las situaciones se presentan debido a que no se ha desarrollado ni implementado un plan de acción que permita el involucramiento de las diversas partes interesadas en la implementación de las CPS, además, en la normativa³¹ vigente la vinculación con las partes interesadas en dicha materia no es vinculante.
- 2.54. Por otra parte, existe poca integración de las diversas partes interesadas en el cumplimiento del objetivo de implementación de las CPS, ya que no existe una cultura de gestión en las CPS del país que promueva e involucre activamente a dichos actores en el proceso. Adicionalmente, la vinculación del sector privado mediante la participación de empresas no es lo suficientemente alta; ciertas partes interesadas no ven que agregue valor su participación en la CPS, y además no cuentan con capacitación y acompañamiento en temas estratégicos de dichas compras.
- 2.55. Como consecuencia de lo anterior, no se logran los beneficios esperados de la implementación de las CPS bajo un enfoque de economía de triple impacto, ni se optimiza el potencial que genera el involucramiento de las partes interesadas en las compras públicas sostenibles en cuanto a coordinación, articulación y cooperación para su fomento, promoción de mecanismos de implementación y cumplimiento.

²⁹ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 41032-PLAN-MINAE-RE del 3 de mayo de 2018.

³⁰ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE-MDHIS de 1 de mayo de 2017.

³¹ Mediante oficio DM-OF-857-20 del 8 de diciembre de 2020, en el MEIC se indicó que la normativa actual sobre el tema de contratación administrativa no deja mucho espacio para realizar acciones estratégicas más contundentes, que obligue a las instituciones a comprar con criterios sustentables.

EFICACIA DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y MODERNIZACIÓN DE PROCESOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Acciones incipientes para la implementación de la política pública de compras públicas sostenibles con enfoque de transformación digital y modernización de procesos

- 2.56. En el período de análisis, las acciones ejecutadas para la implementación de la política pública de compras públicas sostenibles con un enfoque de transformación digital y modernización de procesos, muestra un rezago en cuanto uso de recursos presupuestarios, innovación de bienes y servicios, cadena de suministros y ciclo de vida de bienes y servicios, cambios ejecutados en sus procesos, competencias del personal y seguridad jurídica en su implementación.
- 2.57. Esto se traduce en un nivel de implementación incipiente, lo que resta eficacia en las acciones llevadas a cabo para generar innovación y transición hacia una gestión sostenible en los términos previstos en la Agenda 2030, al obtener un resultado de 5,12%.

Cuadro 5
Grado de Implementación Eje D: Transformación Digital y Modernización de Procesos

Indicador	2015 (a)	2020 (b)	Ponderador (c)	Cambio porcentual con respecto al 2015 (Cambio Simple) (d)	Cambio ponderado (e)
D. Transformación digital y modernización de procesos					
IG.17 Porcentaje de recursos presupuestarios ejecutados en las acciones en materia de CPS	57,33	61,09	12,17%	6,57%	0,80%
IG.18. Cambios en procesos relacionados a las CPS implementados para la transformación digital de las instituciones	2,481	2,77	20,92%	11,88%	2,49%
IG.19. Porcentaje de ampliación de competencias en materia de CPS en función de la revolución industrial 4.0	3,76%	2,37%	14,25%	-41,88%	-5,97%
IG.20. Porcentaje de información desagregada existente según tipo de empresa y grupo vulnerable de interés.	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%
IG.21. Porcentaje de innovación en bienes y servicios en los que se han implementado el concepto de cadena de valor y de ciclo de vida para su transición hacia bienes sostenibles con respecto a los recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de cadena de valor y ciclo de vida.	3,16%	1,69%	18,33%	-46,47%	-8,52%
IG.22. Seguridad jurídica en materia de aplicación de normas orientadas a la implementación de acciones en materia de CPS.	3,44%	7,36%	14,33%	113,88%	16,32%
Resultado Transformación digital y modernización de procesos					5,12%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

- 2.58. Como se observa en el cuadro anterior, se determinó que según la participación de instituciones que hicieron cambios ligados a la transformación digital en cuanto a la modernización de procesos relacionados con CPS fue en promedio de 2,5 temas en 2015. Al 2020 esta cantidad pasó a 2,8, lo

cual demuestra que a pesar que aumentó, la cifra continúa siendo baja y las instituciones no han migrado de manera continua y sostenible hacia la estandarización, automatización y digitalización completa de sus procesos en función de las necesidades de los usuarios.

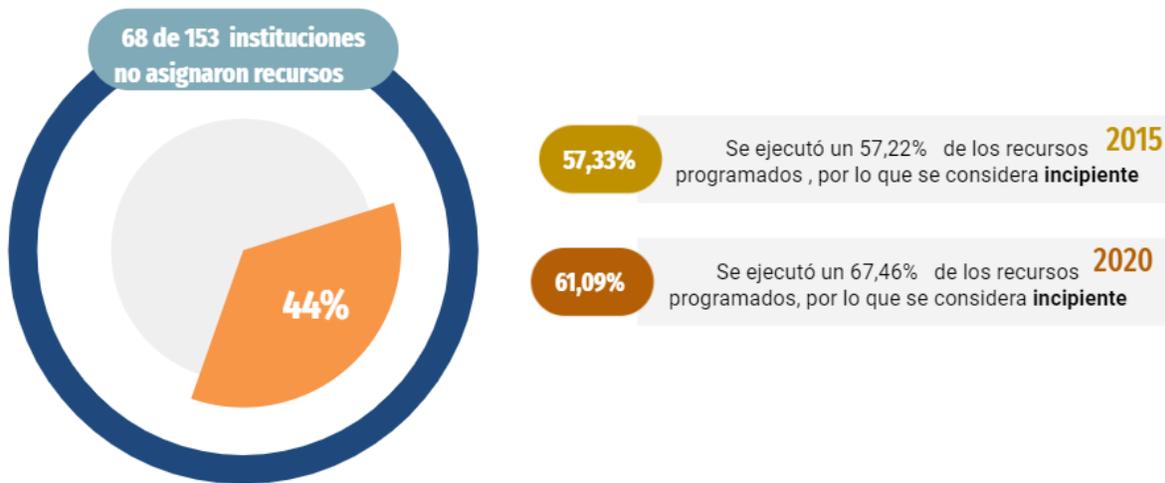
- 2.59. En punto a lo anterior, se determinó que, de un total de 29 competencias asociadas a habilidades técnicas y blandas de los funcionarios en las proveedurías institucionales, en 127 de las instituciones indicaron que no poseen 25 de esas 29 competencias, lo cual muestra que existe un desafío y una oportunidad para avanzar en dicha materia.
- 2.60. Se tiene que, la proporción promedio de instituciones que hicieron cambios ligados a la transformación digital en cuanto a la modernización de procesos relacionados con CPS fue de 7,30% en 2015. Al 2020 ese porcentaje pasó a 22,98%, lo cual demuestra que a pesar que aumentó, la cifra continúa siendo baja respecto al total de entidades públicas existentes y las instituciones no han migrado de manera continua y sostenible hacia la estandarización, automatización y digitalización completa de sus procesos en función de las necesidades de los usuarios.
- 2.61. Asimismo, se determinó que en el SICOP no es posible determinar que compras públicas sostenibles están asociadas a grupos vulnerables, solo es posible identificar el tamaño de la empresa, lo cual dificulta identificar qué compra pública tendría las características para categorizarse como sostenible desde el punto de vista social.
- 2.62. Del análisis efectuado, se evidenció que un 14% de las instituciones públicas han implementado acciones de innovación en bienes y servicios. En dichas instituciones, la implementación de conceptos como cadena de valor y de ciclo de vida para su transición hacia bienes sostenibles se incrementó de un 71,74% en el 2015, a un 73,24% en el año 2020. No obstante, el 86% de las instituciones públicas consultadas no han identificado o implementado acciones de innovación.
- 2.63. En cuanto a la seguridad jurídica en materia de normas orientadas a la implementación de acciones sobre CPS, el país ha avanzado en la emisión de ciertas normas primarias, pero en materia de emisión de normas secundarias y la implementación de ambos tipos de normas se ha quedado rezagada.
- 2.64. Así, considerando un índice de seguridad jurídica separado por el nivel de cognoscibilidad³², confiabilidad y calculabilidad de las normas -primarias y secundarias-, donde el 100% consideraría una seguridad jurídica plena, se tuvo que en el 2015, las instituciones tenían únicamente un 10% de seguridad en la emisión e implementación de dichas normas y que en el 2020 pasó a un 21,34%, no obstante, en parte su aplicación al no ser vinculante, afecta el avance en su implementación.
- 2.65. Por su parte, el porcentaje de recursos presupuestarios ejecutados³³ en las acciones en materia de CPS, pasó de 57,33% en el 2015 a un 61,09% en 2020, no obstante, el 44% de las 153

³²La **cognoscibilidad** definida como la posibilidad de acceder al contenido de las normas -dimensión estática y además, asegurar derechos al ciudadano, orientarlo en sus actos. Por su parte, la **confiabilidad**, como parte de la dimensión dinámica de la seguridad jurídica, se refiere al modo en el que el derecho respeta los actos pasados realizados por las personas. Aquí la seguridad jurídica es un instrumento de protección, no inmutable o petrificado sino con una "estabilidad temporal razonable". Finalmente, la **calculabilidad** implica, y como parte de la dimensión dinámica de la seguridad jurídica, "que las personas pueden conocer cómo y cuándo pueden producirse los cambios". (Ávila, Humberto, «Indicadores de Seguridad Jurídica» citado por Ferrer Beltrán y Fernández Blanco (2013).

³³ En cuanto a los recursos presupuestarios, los montos ejecutados inferiores a 70% se clasificaron como incipientes.

instituciones consultadas no destinó recursos a CPS durante ese período de análisis como se detalla en la Figura 5. De los recursos ejecutados, entre 2015 y 2020 el nivel de ejecución ha oscilado entre 0,23% y 0,45% del PIB.

Figura 5
Recursos presupuestarios ejecutados en las acciones en materia de CPS



Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

- 2.66. En materia de innovación, la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables³⁴, artículo 1, la define como todo cambio significativo en una tecnología, producto o proceso (nuevo o mejorado) que tiene demanda y logra incidir en el mercado. Dicha política tiene como objetivo estimular la producción con innovación y mejor desempeño, siendo funciones del Comité de CPS, según el artículo 9, el seguimiento y mejora continua de la estrategia y del plan de acción de la política.
- 2.67. Por otra parte, la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030³⁵, en el punto 7.3.4 establece acciones estratégicas que incorpora a las partes responsables y corresponsables de implementación de la compra pública sostenible, y el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, estipula los principios de eficacia y eficiencia en la contratación para satisfacción del interés general.

³⁴ Establecida mediante el Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS del 9 de diciembre de 2020.

³⁵ Establecida mediante el Decreto Ejecutivo N° 41032-PLAN-MINAE-RE de 3 de mayo de 2018.

- 2.68. Por su parte, la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, incorpora una serie de aspectos a tomar en consideración, como lo son, la gestión digital de riesgos asociados a los contratos; software para ciencia de datos, modelos de inteligencia y análisis masivo de datos para toma de decisiones y gestión de riesgos; soluciones de interoperabilidad asociados a los requerimientos de información para las compras públicas sostenibles; gestión del intercambio y divulgación de los datos públicos y de las fuentes de datos auténticas; Estado Abierto para la participación ciudadana digital; divulgación y disponibilidad de servicios institucionales asociados a certificaciones ambientales, sociales o económicas para que puedan ser aprovechados por otras instituciones.
- 2.69. Como buenas prácticas, la OCDE estipula en el documento Recomendación sobre Contratación Pública, punto VIII incisos i, la importancia de hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública, y el inciso ii referente a procurarse herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras.
- 2.70. La OCDE plantea³⁶ como marco de referencia las implicaciones que tienen las megatendencias de la digitalización, globalización, tendencias demográficas y migraciones, para desarrollar la adaptabilidad de las personas en función de un uso más eficaz en el trabajo y en la sociedad, actualizando constantemente a lo largo de la vida.
- 2.71. Estas situaciones se presentan, en primera instancia, debido a que la Administración no ha elaborado un plan de acción ni estrategia que permita definir acciones que tengan un enfoque que estimule la producción de bienes y servicios con innovación y mejor desempeño sostenible.
- 2.72. Por otra parte, no se ha desarrollado un modelo de gestión de compra pública que involucre la administración eficiente de los recursos humanos, tecnológicos y de innovación orientado hacia las compras públicas sostenibles con orientación de transformación digital y de enfoque hacia el ciudadano.
- 2.73. También se destaca la ausencia de definición, incorporación e implementación de conceptos generales, normativa asociada, criterios de evaluación, determinantes ambientales, sociales y económicos, carteles orientados hacia sostenibilidad, intercambio de conocimientos y promoción de la compra pública sostenible, bajo un enfoque de transformación digital y modernización de procesos hacia la profesionalización, desarrollo de competencias, certificación de idoneidad y capacitación continua a funcionarios de proveedurías institucionales y proveedores del Estado.
- 2.74. A su vez, no existe información organizada para realizar inteligencia de datos que permita la toma de decisiones sobre innovación en los procesos para la mejora de la cadena de valor³⁷ y ciclo de vida de los bienes y servicios. Además, ha sido insuficiente la innovación y transferencia tecnológica para el fomento de la modernización productiva social y ambientalmente responsables que considere el ciclo de vida completo de los bienes y servicios.
- 2.75. Adicionalmente, no se han generado las normas técnicas y procedimentales que garanticen seguridad jurídica para las partes interesadas que participan en el proceso de CPS.
- 2.76. Estos hechos tienen como consecuencia que, no se genera innovación ni transición que acelere el paso hacia una economía sostenible en sus dimensiones social, ambiental y económica. Además,

³⁶ En documento Competencias de la OCDE 2019 Competencias para construir un futuro mejor.

³⁷ Mediante oficio DM-OF-857-20 del 8 de diciembre de 2020, el MEIC señaló que la DIEM no había realizado estudios de cadena de valor vinculados con el tema de compras sustentables.

no se aprovechan los beneficios que generan los encadenamientos productivos referidos al acceso, tecnologías y acompañamientos en materia de sostenibilidad.

EFICACIA DE LAS ACCIONES DE RESILIENCIA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Bajo nivel de resiliencia de las compras públicas sostenibles

- 2.77. En la auditoría se determinó, que existe un bajo un nivel de resiliencia de las instituciones, en cuanto al desarrollo de métricas que contribuyan a administrar y monitorear las necesidades que exigen el entorno cambiante de las CPS, se resta eficacia en el actuar para adaptarse y mitigar eventos adversos que puedan provocar pérdidas en el Sector Público.
- 2.78. En términos de abordar de manera oportuna situaciones que puedan afectar la operacionalización de las compras públicas sostenibles, las instituciones en algunos casos señalaron utilizar mecanismos alternos para hacer frente a eventos adversos mediante medidas de adaptación y/o mitigación, sin embargo, su avance en general se ubica a un nivel incipiente.
- 2.79. Los resultados obtenidos como se muestran en el Cuadro 6, denotan que se requieren acciones de mejora en la materia, pues pueden verse afectados en la consecución de objetivo y metas planteadas.

Cuadro 6
Grado de Implementación Eje E: Resiliencia

Indicador	2015 (a)	2020 (b)	Ponderador (c)	Cambio porcentual con respecto al 2015 (Cambio Simple) (d)	Cambio ponderado (e)
E. Resiliencia					
IG.23 Índice de vulnerabilidad	0%	0%	30,50%	0	0,00%
IG.24 Índice de amenaza	0,65%	0,65%	29,67%	0	0,00%
IG.25 Índice de adaptación y mitigación	0%	0%	39,83%	0	0,00%
Resultado de Resiliencia					0,00%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información consultada a 153 instituciones públicas.

- 2.80. Es necesario destacar que la medición de la resiliencia -vista como la capacidad de adaptarse a estados o eventos adversos- en las compras públicas sostenibles es incipiente, las instituciones no han implementado acciones para el logro, considerando aspectos de vulnerabilidad, amenaza y mitigación ante eventos adversos.
- 2.81. En materia de riesgos, la Ley General de Control Interno, N° 8292 contempla en el artículo 14 el tema de valoración de riesgos, que se complementa por su parte, con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488, en el artículo 1 que cita el objeto, en artículo 3 el tema de integralidad del proceso de gestión, en su artículo 4 las definiciones de riesgo, amenaza, gestión del riesgo, mitigación, vulnerabilidad que se deben tener en cuenta en la gestión pública.
- 2.82. De manera complementaria, la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables³⁸, en su artículo 9, inciso iii) contempla

³⁸ Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 39310-MH-MINAE-MEIC-MTSS del 9 de diciembre de 2015.

aspectos asociados a la mejora continua del plan y estrategia, y en su inciso v) sobre la información sistemática del avance de implementación de la política.

- 2.83. Lo anterior se atribuye a que no se ha elaborado un plan de acción ni estrategia país sobre la implementación de las compras públicas sostenibles, que incorpore alertas ante eventos adversos que puedan afectar la gestión. Además, no existe un plan de continuidad del negocio en caso de eventos adversos que afecten el suministro de bienes y servicios sostenibles que presta el Estado, y finalmente, no se dispone de herramientas para evaluación y seguimiento de riesgos que busquen identificar y abordar amenazas para el funcionamiento de las compras públicas sostenibles en función de los niveles de riesgo que existan según categorías de bienes y servicios.
- 2.84. Finalmente, como consecuencia se disminuye la eficacia por parte de la Administración para la consecución de objetivos y metas, pues no dispone de la información para la toma de decisiones de manera oportuna, con el fin de administrar y monitorear la necesidad de adaptarse a los cambios del contexto, asimismo, al no disponer de un plan de continuidad de negocio con medidas de adaptación y mitigación, se esperaría un aumento en la probabilidad de pérdida en las finanzas del Sector Público.

3. Conclusiones

- 3.1. El país cuenta con un marco normativo en materia de compras públicas sostenibles, no obstante, la implementación de cada una de sus dimensiones no ha sido desarrollada de forma integrada, sino que ha tenido un enfoque en el que la coordinación de la dimensión social ha quedado rezagado con respecto a la dimensión ambiental y económica.
- 3.2. Un aspecto relevante en la implementación de las compras públicas sostenibles es el cambio normativo que genera la promulgación de la Ley General de Contratación Pública N° 9986, lo que implicó constituir una norma que integra bajo un único régimen a toda la Administración Pública, con el objeto de lograr una contratación pública más uniforme, potenciando un replanteamiento en principios generales e incorporando la contratación pública estratégica. Esto contribuye de manera integral a la compra pública sostenible para la generación de oportunidades y planteamiento de políticas hacia grupos sociales en condición de vulnerabilidad, protección del medio ambiente, desarrollo económico y fomento de la innovación.
- 3.3. Un factor clave del éxito de la implementación de las compras públicas sostenibles es la gobernanza, no obstante el país ha alcanzado un nivel de eficacia de un 12% en el avance de la implementación de acciones de política orientadas a evaluar la gobernanza de las compras públicas sostenibles. El avance ha sido incipiente en cuanto a la coherencia, integración y coordinación para lograr un Enfoque Integrado de Gobierno en las acciones de política pública, al no contar con un centro de gobierno en materia de compras públicas que le permitan encauzarla de manera uniforme hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de compra pública sostenible.
- 3.4. El país cuenta con acciones afirmativas en cuanto a la inclusión de grupos vulnerables bajo el principio de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, existe una baja integración con los distintos grupos vulnerables -mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, jóvenes emprendedores y personas con discapacidad- para ser incluidos en los procesos de compras públicas sostenibles.

Esto disminuye la eficacia en las acciones dirigidas por la Administración Pública para lograr potenciar las capacidades de dichos sectores aportando en equidad, inclusión, representación y empoderamiento.

- 3.5. En cuanto al involucramiento de partes interesadas -instituciones públicas y otros entes no gubernamentales- en compras públicas sostenibles, las acciones del Estado han sido poco eficaces. Esto es, no se logra una vinculación que promueva decisiones efectivas, generar oportunidades que permitan aportar y apoyar en la adaptación e implementación mediante un enfoque integral de los ejes de acción estratégica de la política pública.
- 3.6. En materia de transformación digital y modernización de procesos, las acciones ejecutadas en cuanto a la gestión de los recursos humanos y materiales destinados a innovación, competencias del personal, uso del SICOP y otras plataformas, seguridad jurídica y resiliencia, presentan un rezago en su implementación. Dichas situaciones restan eficacia y eficiencia de acción en el sector público para atender las necesidades cambiantes del entorno, siendo un desafío que requiere ser abordado para lograr una vinculación efectiva entre la demanda pública de bienes y servicios sostenibles y la oferta correspondiente.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en el Diario Oficial La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA M.SC. MARÍA DEL PILAR GARRIDO GONZALO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Diseñar, formalizar e implementar un instrumento de coordinación con las instancias responsables, para la articulación de las fases preparatorias para la implementación de las “compras públicas estratégicas” de forma que se dé la alineación de los instrumentos de política

pública con la nueva ley de contratación pública y ejecución de los ejes de acción estratégica de política pública definidos en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030 referente a la mesa de trabajo 4 Compras Públicas Sustentables, con el fin de promover la coherencia, integración y coordinación de las diversas instituciones involucradas en la implementación de las acciones estratégicas definidas.

Lo anterior acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica, requeridas para la transición a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública). Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición se deberá remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2022 una certificación donde conste que se ha diseñado y formalizado un instrumento de coordinación para la ejecución de política pública definidas en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030 referente a la mesa de trabajo 4 Compras Públicas Sustentables, y al 30 de septiembre de 2022 un informe de avance sobre la implementación del instrumento de coordinación de dicha articulación. (ver párrafos 2.1 al 2.27).

AL COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES Y A LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

- 4.5. Elaborar, aprobar e implementar los lineamientos para el diseño del plan de acción para la ejecución de acciones en materia de compra pública sostenible, que sirva de insumo para el Plan Nacional de Compra Pública, con el propósito de generar valor por el dinero y de sostenibilidad, que contemple al menos:
- a) La identificación e involucramiento de las instituciones y grupos responsables que fomenten la coherencia horizontal, la inclusividad y la integración de las 3 dimensiones de la compra pública sostenible, además del fomento de la innovación.
 - b) Los mecanismos para involucrar a los grupos sociales en condición de vulnerabilidad en las compras públicas sostenibles, con el fin de impulsar y fomentar medidas de política pública referentes a la equidad, inclusividad y empoderamiento, además, de involucrar a otras partes interesadas que intervienen en la implementación de la compra pública sostenible.
 - c) Una propuesta de modelo de gobernanza de datos³⁹ asociados a la política pública de compras públicas sostenibles en el que gradualmente se estandarice y prepare la información base de los bienes y servicios sostenibles en el que sea individualmente identificables como tales respecto a los convencionales con el propósito de identificar y analizar la información base sobre sus mercados, ciclo de vida y ecoetiquetado.

³⁹ Ver definición en el anexo N° 1 del informe.

- d) El fomento del diseño de certificaciones o acreditaciones en materia ambiental, social y económica, que aseguren la idoneidad de las ofertas y mecanismos de fiscalización para bienes/servicios de conformidad con la implementación gradual del ciclo de vida del producto.

Lo anterior acorde y en lo que corresponda a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública). Para dar cumplimiento a lo anterior se deberá remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de mayo de 2022, una certificación en la cual conste la elaboración, aprobación y puesta de lineamientos para el diseño del plan de acción para la ejecución de acciones en materia de compra pública sostenible, y al 30 de setiembre de 2022, un informe de avance sobre la implementación de dichos lineamientos. (ver párrafos 2.1 al 2.27).

- 4.6. Elaborar, aprobar e implementar lineamientos para la elaboración de normativa que permita la ejecución eficiente de la política de compras públicas sostenibles, con el propósito de maximizar el uso de los fondos públicos, considerando al menos los siguientes rubros:
 - a) Normativa operativa para la administración de riesgo y resiliencia en materia de contratación pública, estableciendo el proceso, los principios y la terminología y que permita una base de entendimiento para la continuidad del negocio.
 - b) Normativa para la gestión de transformación digital del proceso de contratación pública considerando un enfoque de cadena de suministro que agregue valor en la adquisición de bienes y servicios públicos.
 - c) Normativa que permita la generación de indicadores y parámetros para el seguimiento y evaluación de la política de compras públicas sostenibles y del nuevo Plan Nacional de Compra Pública a generar.

Lo anterior acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública).

Para dar cumplimiento a lo anterior se deberá remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de junio de 2022, una certificación en la cual conste la elaboración, aprobación, puesta en marcha y divulgación de lineamientos para la elaboración de normativa que permita la ejecución eficiente de la política de compras públicas sostenibles con el propósito de maximizar el uso de los fondos públicos, y al 30 de noviembre de 2022, un informe de avance sobre la implementación de dichos lineamientos. (ver párrafos 2.56 al 2.84).

- 4.7. Elaborar y aprobar un plan para generar la estrategia de profesionalización, desarrollo de competencias, certificación de idoneidad y capacitación continua de los funcionarios encargados

de la contratación pública, así como de los proveedores del Estado en el tema de compra pública sostenible, que considere al menos lo siguiente:

- a) La definición, incorporación e implementación de conceptos generales, normativa asociada, criterios de evaluación, determinantes ambientales, sociales y económicos, carteles orientados hacia sostenibilidad, intercambio de conocimientos y promoción de la compra pública sostenible.
- b) La identificación del núcleo de las competencias sólidas o técnicas y blandas, en las que se va a enfocar la estrategia de profesionalización.
- c) La preparación de la información base sobre profesionalización de los funcionarios de las proveedurías para la definición de la estrategia de profesionalización.

Lo anterior conforme a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentable y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, y lo relativo a la profesionalización en la contratación pública a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública).

Para dar cumplimiento a lo anterior se deberá remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de abril de 2022, una certificación en la cual conste la elaboración y aprobación de un plan para generar la estrategia de profesionalización, desarrollo de competencias, certificación de idoneidad y capacitación continua de los funcionarios encargados de la contratación pública, así como de los proveedores del Estado en el tema de compra pública sostenible. (ver párrafos 2.56 al 2.76).

4.8. Elaborar, aprobar e implementar una propuesta de mecanismos para incentivar la participación en las compras públicas sostenibles. Para ello debe incluir en dichos mecanismos al menos:

- a) Criterios de admisibilidad y de evaluación que incentiven la participación de grupos sociales en condición de vulnerabilidad.
- b) Variables que reflejen la certificación social, ambiental y económica de las empresas y de los bienes y servicios sostenibles.
- c) Análisis de capacidad de oferta del mercado en bienes y servicios en los que puedan participar como potenciales proveedores del Estado.
- d) Seguimiento de los avances en la participación en la oferta de compras públicas.

Lo anterior acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública).

Para dar cumplimiento a lo anterior se deberá remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la elaboración, aprobación y puesta en marcha de la propuesta de mecanismos para la implementación grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad, a más tardar el 29 de julio de 2022, y al 30 de noviembre de 2022, un informe de avance en la cual conste la implementación de dichos mecanismos. (ver párrafos 2.28 al 2.55).

A LA M.SC. SILVIA LARA POVEDANO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Diseñar, aprobar e implementar un sistema de reconocimientos y/o sellos sociales, que impulse la equidad, la inclusión y el empoderamiento de las personas que pertenecen a poblaciones en condición de vulnerabilidad, para fomentar la equidad, inclusividad y su empoderamiento, su identificación, y la de las fuentes de información relacionadas, acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, que contemple al menos:
- a) El diseño de una certificación y/o acreditación de reconocimientos sociales que identifique y promueva la participación en las compras públicas sostenibles de poblaciones en condición de vulnerabilidad y de exclusión.
 - b) La identificación de los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, de acuerdo al marco normativo vigente, que participan en las compras públicas sostenibles.
 - c) La identificación de las fuentes de información para las variables, e indicadores para el intercambio de datos correspondiente en materia de compras públicas sostenibles.

Lo anterior acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública).

Para dar cumplimiento a lo anterior, se deberá remitir a la Contraloría General más tardar el 29 de junio de 2022, una certificación en la cual consten el diseño, la aprobación y puesta en marcha de las medidas de política pública referentes a la equidad, inclusividad y empoderamiento de grupos sociales en condición de vulnerabilidad y al 15 de noviembre de 2022 un informe de avance de la implementación del diseño de acciones que involucren la equidad, inclusividad y empoderamiento de las CPS. (ver párrafos 2.28 al 2.55).

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área



Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Jaime Hidalgo Fuentes
Coordinador

Asdrúbal Fonseca Sibaja
Colaborador

Israel Ortiz Robles
Colaborador

Ce.: Archivo auditoría

Anexo N° 1

Glosario

Término	Concepto
Capacidad institucional	<p>Según Angélica Rosas Huerta, la capacidad institucional es un proceso en el que se mejoran las habilidades para identificar y alcanzar los desafíos de manera sostenible, por medio de los individuos, instituciones, organizaciones para mejorar las habilidades invirtiendo en el recurso humano, instituciones y prácticas para alcanzar los objetivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible. • El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible. • Inversión en capital humano, instituciones y prácticas [...] que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo
Coherencia	<p>Puede ser coherencia horizontal o coherencia vertical. La coherencia horizontal e integración de las políticas se refiere a los procesos de formulación de políticas que toman en consideración las interdependencias entre las dimensiones de desarrollo sostenible y los sectores cubiertos por las diferentes áreas objetivo. La coherencia vertical e integración de las políticas se refiere a los procesos de fijación de nexos estratégicos y coordinación de la acción y capacidad del gobierno en lo relativo al desarrollo sostenible a lo largo de la mayor proporción posible del proceso de gobernanza -desde el debate de la política y fijación de la agenda, hasta la formulación de políticas y presupuestos, así como la implementación y monitoreo de los mismos en los diferentes entes y niveles del gobierno. (IDI 2020 con base en UNDESA, UN).</p>
Coordinación	<p>El verbo coordinar (Del lat. co, por cum, con, y ordināre, ordenar), significa disponer cosas metódicamente y concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común. De acuerdo con María Moliner coordinar significa armonizar. Arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras o al resultado que se pretende.</p> <p>Lo que mantienen en común las definiciones anteriores es la relación entre partes que establece la necesidad de concertar sobre los medios y esfuerzos la interacción ordenada y un propósito común.</p> <p>Según OCDE (2019, p. 198) exige que los órganos públicos, sea cual sea su tipo o su nivel, colaboren traspasando los límites de sus ámbitos de competencia a fin de lograr objetivos comunes y de dar respuestas públicas integradas a los problemas de política⁴⁰.</p>
Duplicidad	<p>Según la GAO (2015)⁴¹ La duplicación ocurre cuando dos o más agencias o programas se dedican a las mismas actividades o brindan los mismos servicios a los mismos beneficiarios.</p>
Empoderamiento	<p>El empoderamiento es entendido como "proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven" (Murguialday y otros, 2001). También el empoderamiento es entendido como el "proceso de acceso a los recursos y desarrollo de las capacidades personales para poder participar activamente en modelar la vida propia y la de su comunidad en términos económicos, sociales y políticos" (Comisión Europea, 1998). McWhirter indica que el empoderamiento es "El proceso por el que las personas, las organizaciones o los grupos carentes de poder (a) toman conciencia de las dinámicas del poder que operan en su contexto</p>

⁴⁰ <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>.

⁴¹ <https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf>

	vital, (b) desarrollan las habilidades y la capacidad necesaria para lograr un control razonable sobre sus vidas, (c) ejercitan ese control sin infringir los derechos de otros y (d) apoyan el empoderamiento de otros en la comunidad”.
Enfoque integrado de Gobierno	Este enfoque se refiere a las respuestas destinadas a abordar el problema de la fragmentación en el sector público y sus servicios, para aumentar la integración, coordinación y capacidad. Traslada el énfasis del desempeño gubernamental hacia los resultados que el Gobierno busque lograr para abordar una problemática o desafío social, en lugar de centrarse en las operaciones de un programa o agencia (ISAM, 2020).
Estudio de mercado	Instrumentos que se utilizan para detectar la existencia de distorsiones o barreras al proceso de competencia y libre concurrencia, que contendrán recomendaciones sobre las medidas que resulten necesarias para establecer, promover o fortalecer la competencia. (Ley N° 9736 de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica).
Fragmentación	De acuerdo con la GAO (2015) ⁴² la fragmentación se refiere a aquellas circunstancias en las que más de una agencia federal (o más de una organización dentro de una agencia) está involucrada en la misma área de necesidad nacional y existen oportunidades para mejorar la prestación de servicios
Gobernanza de datos	De acuerdo con Talend (2020), la gobernanza de datos “es un conjunto de procesos, funciones, políticas, normas y mediciones que garantizan el uso eficaz y eficiente de la información con el fin de ayudar a una empresa a cumplir sus objetivos. Permite fijar una serie de procesos y responsabilidades que aseguran la calidad y la seguridad de los datos que se emplean en una sociedad u organización. La gobernanza de datos define quién puede emprender acciones, sobre qué datos, en qué situaciones y mediante qué métodos”. “La gobernanza de datos es el componente principal de la gestión de datos y enlaza nueve disciplinas distintas, como son la calidad de datos, la gestión de datos de referencia y maestros, la seguridad de los datos, las operaciones con bases de datos, la gestión de metadatos y el almacenamiento de datos”. (Talend , 2020)
Inclusividad	La inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial (2014) define la inclusión social como el “proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”. Por su parte, la CEPAL define a la inclusión social como el “proceso por el cual se alcanza la igualdad, y como un proceso para cerrar las brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad, que resultan ser las principales causas de la inequidad” (CEPAL, 2014). Por su parte, Else Øyen (1997) analiza la inclusión social como un concepto más político que analítico y plantea que se requiere un entendimiento sólido de los factores de exclusión social para diseñar y promover medidas efectivas que promuevan la inclusión, siendo la exclusión social vista como la negación del acceso igualitario a las oportunidades que determinados grupos de la sociedad imponen a otros (Behrman, Gaviria y Szekely (2003).
Integración	Una política –y en particular las relacionadas con las metas de ODS –es el resultado de la interacción de las acciones de varios o múltiples organismos como ministerios, entidades públicas, sectores, etc. (sistema político institucional). Por lo que el logro del resultado esperado (logro de la meta) requiere integración en el funcionamiento de estos organismos. (MCD, IDI-OLACEFS, 2020). Se parte de todas las acciones afirmativas de política pública relacionadas a las compras públicas sostenibles, con el fin de incorporar la dimensión ambiental, económica y social; por ejemplo, en productos que tengan sellos, certificaciones, acreditaciones o criterios de sostenibilidad ambiental, a la vez que son lideradas por grupos vulnerables (social) en micro, pequeñas o medianas empresas, o emplean a personas en estado social vulnerable, además de que tienen una rentabilidad económica y aportan a la cadena de suministro (y de valor), esto es, es una interpretación integral de las tres dimensiones en las acciones

⁴² <https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf>

	estratégicas programadas y ejecutadas. Lo anterior de conformidad con los principios de los ODS.
Involucramiento de múltiples Partes Interesadas	Principio de la Agenda 2030, el cual contempla que todos los procesos de implementación y seguimiento sean participativos e inclusivos, y abarquen a todos los niveles y sectores gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, miembros del Parlamento e instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros.(ISAM, 2020).
Lealtad	De acuerdo con Hirschman (1970) la lealtad no es una forma de acción, sino que se refiere al apego que tienen las personas a una determinada institución, movimiento o partido –o incluso sistema electoral–. Funciona como factor condicionante para la acción: limita la salida cuando hay descontento y aparece normalmente asociada al uso de la voz. Es decir, que la lealtad lleva a la persona a expresar su disconformidad antes que elegir otra opción o abstenerse.
Medidas de política	Dichas medidas de política comprenden alianzas con el sector privado, académico, no gubernamental, asociaciones, organismos técnicos internacionales, agencias de cooperación, entre otras, bajo la forma de acuerdos que se traduzcan en cursos sobre aplicación de normas ambientales y sociales, acreditaciones y certificaciones ambientales, sociales y de calidad, asesoría financiera para emprendimientos, crédito y financiamiento para emprendimientos, acompañamiento para el desarrollo de empresas, entre otros.
No dejar a nadie atrás	Principio central de la Agenda 2030, tiene como sus imperativos fundamentales "no dejar a nadie atrás" y "atender primero a los más rezagados", reconociendo con ello la necesidad de combatir la pobreza y las desigualdades. (ISAM, 2020)
Normas primarias	Aquellas normas constitucionales y legales que dan la potestad para realizar compras públicas sostenibles por parte de instituciones públicas a entes privados o públicos aplicando principios de eficacia, eficiencia y economía, así como de equidad, coherencia, integración, coordinación, vinculación y participación en función de la atención de necesidades ciudadanas. Por ejemplo, además de la Ley de Contratación Pública, la Constitución Política, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de Administración Pública, la Ley de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas, Ley del Sistema Nacional para la Calidad, entre otras.
Normas secundarias	Se refiere a aquellas normas que hacen posible las compras públicas sostenibles desde el punto de vista de la operatividad de las instituciones públicas y actores privados relacionados bajo la figura de partes interesadas. Por ejemplo, reglamentos, resoluciones, órdenes ejecutivas, procedimientos, normas técnicas, directrices, acuerdos ,entre otras).
Profesionalización	Mejora general de toda la gama de cualificaciones y competencias profesionales, conocimientos y experiencia de las personas que realizan o participan en tareas relacionadas con una acción en específico (Recomendación Unión Europea 2017/1805, del 3 de octubre de 2017 ⁴³). Es decir, incorpora aspectos desde el punto de vista académico, experiencia, conocimiento, entre otros.
Resiliencia	Capacidad de afrontar y adaptarse a las nuevas circunstancias que impliquen sobreponerse ante una situación o evento adverso.
Representatividad	De acuerdo con Hanna Pitkin, en su libro El concepto de representación (2014), se diferencian cinco dimensiones de la representación política: autorización, rendición de cuentas, descriptiva y simbólica. La autorización, que emana del pensamiento de Thomas Hobbes, es entendida como la concesión a una persona, por parte de los ciudadanos, del derecho a ser representante, la autorización de todas sus acciones como si las hubieran hecho los mismos ciudadanos. En la responsabilidad o rendición de cuentas, el representante tiene nuevas obligaciones y es responsable ante los representados (lo que marca una diferencia con la autorización), por lo que las elecciones son la forma en la que los ciudadanos pueden pedir cuentas y el objetivo es condicionar la actuación del representante para que cuide a los representados. En cuanto a la perspectiva representativa, es por medio de asambleas proporcionadas que se asemejen lo más posible a la población del país o región y con esto esta asamblea, tiene la función de describir, presentar o reflejar la opinión popular. En el caso de la representación simbólica, esta tiene que ver con la capacidad de los símbolos para representar (sustituir o referir) y simbolizar (sugerir y

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=ES>

	evocar sentimientos). Si no hay alguien que vea aquello que se simboliza, entonces no se está representando nada.
Salida	Este concepto se deriva del economista Albert Hirschman (1970), y por ende de la teoría económica. Su origen está en el mecanismo de regulación mediante el cual los consumidores insatisfechos con un aumento de precio y/o disminución de la calidad de un producto dejan de consumirlo y se trasladan a la competencia. La eficacia de este mecanismo en la superación de la insatisfacción, supone que existe competencia y que hay otra empresa en el mercado que puede dar respuesta a la insatisfacción.
Seguridad jurídica	De acuerdo con Ferrer Beltrán y Fernández Blanco (2013), la seguridad jurídica puede ser definida como un estado de cosas que se presenta cuando los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) cumplen con la exigencia de llevar a cabo sus funciones de manera tal de proveer a las personas físicas y jurídicas la confiabilidad y calculabilidad jurídicas para permitir el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Como base para estas condiciones, afirman que es necesaria asegurar la cognoscibilidad, esto es, la posibilidad de acceder al contenido de las normas -dimensión estática y además, asegurar derechos al ciudadano, orientarlo en sus actos. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2001; p. 15)) su significado está asociado a la idea de suministrar certeza sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro. Se entiende la seguridad jurídica en el sentido de la apreciación del interés público y los valores que este satisface que incluye a esta y a la justicia para la comunidad y el individuo sin anteponer la mera conveniencia (LGAP, Art. 113, inciso 3.). Según la recomendación IV incisos i y ii, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.
Sobreposición	Según la GAO (2015) ⁴⁴ la sobreposición ocurre cuando varias agencias o programas tienen objetivos similares, participan en actividades o estrategias similares para lograrlos o se dirigen a beneficiarios similares.
Transformación digital y modernización de procesos	Corresponde a los procesos relacionados en las compras públicas sostenibles implementados para la transformación digital de las instituciones. Entiéndase transformación digital como un proceso de cambio necesario para adaptarse al mundo digital que requiere de la combinación de la tecnología con los conocimientos del negocio (De la Peña & Cabezas, 2015). Además, permite mejorar y transformar los procesos, incorporando las tecnologías digitales, recursos, innovación, aprovechando para ello al máximo los datos digitalizados y la implementación dinámica de nuevas tecnologías. Además, implica un proceso de transformación en las competencias de las personas, en cuanto a las habilidades técnicas que están referidas al conocimiento formal y técnico de la persona para llevar a cabo la realización de una determinada actividad, y las habilidades blandas que están referidas a los atributos o características de una persona, conocimientos y valores adquiridos que le permiten interactuar con los demás de manera efectiva.
Voz	Hirschman (1970) toma el concepto de la voz de las ciencias políticas. La define como cualquier esfuerzo por cambiar antes de escaparse de un estado de las cosas con el cual se está insatisfecho. A través de la voz, la persona u organización busca cambiar las prácticas, políticas o los resultados de la gestión con la que se está en desacuerdo. La voz es menos frecuente en las acciones económicas, donde se referiría a los consumidores que se quejan en la empresa o ante instituciones u organizaciones de defensa del consumidor. En política, la voz es más frecuente donde puede expresarse el desacuerdo y la lucha por el cambio de posición dentro de organizaciones democráticas que contienen esa posibilidad, por la protesta, a través de la acción ante organismos de defensa de derechos o en los medios de comunicación.

⁴⁴ <https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf>

Anexo N° 2

Metodología

Por ser una auditoría de desempeño, y de acuerdo con el criterio de la norma ISSAI 300, en términos metodológicos se emplearon dos enfoques: de sistemas o gobernanza y de resultados en el sector agropecuario. En el enfoque de gobernanza que comprende este primer informe, el análisis se dividió en 5 ejes: Enfoque Integrado de Gobierno (A), No Dejar a Nadie Atrás (B), Involucrar a Partes Interesadas (C), Transformación Digital y Modernización de Procesos (D); y, Resiliencia ante Eventos Adversos (E).

Se contemplaron 6 pasos en el procedimiento metodológico:

1. Para tal efecto se utilizaron conceptos en cada uno de los ejes mencionados a los que se asignó un indicador y un parámetro con base en planes y políticas nacionales en materia de compras públicas sostenibles, o en mejoras prácticas y/o histograma y datos información existente para cada indicador.
2. Con esto se elaboraron 25 indicadores⁴⁵ agrupados en los distintos ejes y que se muestran en el Anexo No 2c, así como la ficha para cada indicador, conteniendo la descripción, fórmula, parámetro, fuente para las variables del indicador y resultado esperado de la acción pública. Son ocho indicadores para el Eje A, cuatro para el B, cuatro para el Eje C, seis para el Eje D, y tres para el Eje E.
3. Se asignó una ponderación a cada uno de los indicadores así como a los ejes. La ponderación de cada uno de los indicadores se realizó mediante la aplicación del Método Delphi al equipo de fiscalizadores de la Contraloría General y la ponderación de los ejes se realizó con base en el peso relativo de la cantidad de indicadores en su respectivo eje. Así, la suma de los porcentajes ponderados de los indicadores dentro de cada eje es igual a un 100%. Los indicadores y su ponderación se muestran en el Anexo 2a. Los ejes y su ponderación se muestran en el Anexo 2b. Así, la ponderación de los indicadores estaría dada por:

$$P_j = \frac{\sum_{k=1}^m x_{kj}}{n} \quad (\text{ec. 1.1})$$

donde:

x_{kj} =Valoración del individuo k de la ponderación sobre el indicador j ($0 \leq x \leq 100$)

P_j =Ponderación promedio del indicador j

n=cantidad de individuos

y la ponderación de los ejes estaría dada por:

$$P_i = \frac{Q_i}{\sum_{i=1}^n Q_i} \quad (\text{ec. 1.2})$$

donde:

Q_i =Cantidad de indicadores del eje i

P_i =Ponderación de los ejes i (%)

n=cantidad de ejes establecidos

4. Se realizó el cálculo de cada indicador para el periodo 2015-2020, con la información obtenida de la aplicación de un cuestionario a 153 instituciones del sector público⁴⁶ y a 39 entes no gubernamentales con consultas sobre cada uno de los 25 indicadores, así como de información de oficios de consulta a las instituciones.
5. Se evaluó el cambio ponderado en la situación en el año 2020 con respecto al año 2015 a través de línea base para cada indicador. Dicho cambio ponderado considera, el cambio simple a partir de dicha línea base multiplicado por el ponderador respectivo. Lo anterior se expresa en el cálculo, donde la evaluación del cambio sería el resultado de tomar el cambio simple para cada indicador multiplicado por su respectivo ponderador:

$$E_j = \sum_{j=1}^m \alpha_j C_j \quad (\text{ec. 2})$$

⁴⁵ Los indicadores fueron presentados y discutidos con las entidades públicas relacionadas y se recibieron observaciones.

⁴⁶ Por alcance de la auditoría no se incluyó a los gobiernos locales, fideicomisos, juntas de educación, asociaciones de desarrollo, comités locales de deportes o culturales.

donde:

E_j =Valor del cambio ponderado de cada eje sobre el indicador j con respecto a la línea base ($0 \leq E_j \leq 1$), $j=1,2,\dots,m$ indicadores

α_j = Ponderación asignada al indicador j ($0 \leq \alpha_j \leq 1$)

C_j = Cambio simple del indicador con respecto al año base ($I_t/I_b - 1$), siendo I_b el valor en el año base e I_t el valor en 2020)

m = indicadores establecidos

6. Finalmente se realizó la valoración del resultado ponderado agregado, expresado como índice global de gobernanza. Dicho resultado corresponde a la suma de los cambios ponderados de cada eje, por lo que pueden darse cambios mayores, menores o iguales a 0. La valoración de dicho resultado agregado se realizó con base en la escala de medición adoptada de: Incipiente (0-20%), Novato (21-40%), Intermedio (41-60%), Diestro (61-80%) y Experto (81-100%). En la ecuación 3 se muestra el cálculo del índice:

$$IGGcps = \sum_{i=1}^n p_i E_i \quad (\text{ec. 3})$$

donde:

IGGcps=Índice Global de Gobernanza en compras públicas sostenibles (%)

p_i =ponderación de cada eje i (% , $0 \leq p_i \leq 1$)

E_i =Valor del cambio ponderado de cada eje i con respecto a la línea base ($0 \leq E_i \leq 1$)

n =Cantidad de ejes establecidos

De tal forma que el cálculo del índice global de gobernanza posibilita evaluar de forma agregada el avance en la implementación de acciones de política pública en cada uno de los ejes y sus indicadores en el periodo de estudio. Con esto, dicho índice refleja tres posibles resultados:

- Mayor que cero, lo que implica que los avances en las acciones por parte de la administración han sido positivos en materia de compras públicas sostenibles.
- Igual a cero, lo que implica que los avances en las acciones por parte de la administración han sido neutrales en materia de compras públicas sostenibles.
- Menor que cero, significa que se ha tenido un deterioro en las acciones por parte de la administración en materia de compras públicas sostenibles.

La evaluación del índice global de gobernanza, así como sus ejes, se realiza utilizando la siguiente escala:

Incipiente (0-20%)	Se realizan acciones aisladas para lograr compras públicas sostenibles
Novato (21-40%)	Se identifican procesos que propician enfoque integrado de gobierno, no dejar a nadie atrás e involucramiento de partes interesadas en las compras públicas.
Competente (41-60%)	Existen mecanismos o instrumentos formales definidos cuyo propósito es fomentar el enfoque integrado de gobierno, no dejar a nadie atrás e involucramiento de partes interesadas.
Diestro (61-80%)	Los mecanismos o instrumentos formales están definidos e implementados para asegurar el enfoque integrado de gobierno, no dejar a nadie atrás e involucramiento de partes interesadas en las CPS.
Experto (81-100%)	Se asegura el enfoque integrado de gobierno, no dejar a nadie atrás y se involucra a las partes interesadas en las compras públicas sostenibles.

Anexo 2a. Ponderación de Indicadores de Gobernanza según eje.

Indicador	Ponderación	Indicador	Ponderación
-----------	-------------	-----------	-------------

Eje A: Enfoque Integrado de Gobierno	
IG.1 Grado de coherencia en las acciones del PNDIP de las entidades en materia de compras públicas sostenibles	10,00%
IG.2. Grado de integración de las entidades en el proceso de implementación de las CPS	16,67%
IG.3. Grado de coordinación de las partes interesadas en el proceso de implementación de las CPS.	16,67%
IG.4. Grado de respuesta para entender e identificar las necesidades de las instituciones en términos de bienes y servicios sostenibles.	12,83%
IG.5. GCI=Q de instituciones que resuelven acciones en materia de CPS no relacionadas con la dimensión de su competencia pero que se vinculan por la materia (información base) por cada 100 instituciones	13,83%
IG.6.Cantidad de temas en la que una o varias instituciones o áreas de instituciones están involucradas de manera fragmentada en materia de compras públicas sostenibles	8,33%
IG.7. Grado en que múltiples partes interesadas con objetivos en materia de CPS similares se traslapan en sus funciones	9,17%
IG.8.Grado en que 2 o más partes interesadas están dedicadas a la misma actividad en materia de CPS	12,50%
Eje A: Resultado Enfoque Integrado de Gobierno	100,00%

Eje C: Incluir a partes interesadas	
IG.13. Grado de vinculación del sector privado mediante la participación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en adjudicaciones de bienes o servicios sostenibles	29,17%

Eje B: No dejar a nadie atrás	
IG.9. Coeficiente de Gini para medir el grado de concentración de temas de CPS de acuerdo a las partes interesadas	27,50%
IG.10 Grado en que se adopta medidas y mecanismos para integrar el principio de no dejar a nadie atrás mediante la participación de mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas	30,00%
IG.11. Cantidad máxima de actividades en materia de CPS que han organizado poblaciones según grupo vulnerable y tamaño de empresa	19,17%
IG.12. Porcentaje de representación de grupos vulnerables en actividades de compras públicas sostenibles que se han organizado	23,33%
Eje B: Resultado No dejar a nadie atrás	100,00%

Eje D: Transformación digital y modernización de procesos	
IG.17 Porcentaje de recursos presupuestarios ejecutados en las acciones en materia de CPS	12,17%
IG.18. Cambios en procesos relacionados a las CPS implementados para la transformación digital de las instituciones	20,92%
IG.19. Porcentaje de ampliación de competencias en materia de CPS en función de la revolución industrial 4.0	14,25%
IG.20. Porcentaje de información desagregada existente según tipo de empresa y grupo vulnerable de interés.	20,00%
IG.21. Porcentaje de innovación en bienes y servicios en los que se han implementado el concepto de cadena de valor y de ciclo de vida para su transición hacia bienes sostenibles con respecto a los recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de	18,33%

IG.14 Grado de participación de partes interesadas en actividades relacionadas a la materia de CPS	26,67%
IG.15 Grado de permanencia de partes interesadas en actividades de CPS	16,67%
IG.16. Porcentaje de mecanismos de acceso a las ofertas en materia de CPS que han sido implementados	27,50%
Eje C: Resultado Incluir a partes interesadas	100,00%

cadena de valor y ciclo de vida.	
IG.22. Seguridad jurídica en materia de aplicación de normas orientadas a la implementación de acciones en materia de CPS.	14,33%
Eje D: Resultado Transformación digital y modernización de procesos	100,00%

Eje E: Resiliencia	
IG.23 Índice de vulnerabilidad	30,50%
IG.24 Índice de amenaza	29,67%
IG.25 Índice de adaptación y mitigación	39,83%
Eje E: Resultado Resiliencia	100,00%

Fuente: Elaboración a partir de aplicación del Método Delphi en equipo de auditoría

Anexo 2b. Ponderación de los ejes de Gobernanza

Ejes de Gobernanza	Factor de ponderación (a)
A. Enfoque Integrado de Gobierno (EIG)	32,00%
B. No dejar a nadie atrás	16,00%
C. Incluir a partes interesadas (IPI)	16,00%
D. Transformación Digital y modernización de procesos	24,00%
E. Resiliencia	12,00%
Resultado Gobernanza	100,00%

Fuente: Elaboración a partir del peso relativo de cada indicador en su eje respectivo.

Anexo 2c: Indicadores Dimensión Gobernanza⁴⁷

Indicador	Descripción	Fórmula	Parámetro	Fuente para las variables del indicador	Resultado esperado de la acción
A. Enfoque Integrado de Gobierno					
Concepto: A.1 Coherencia horizontal. IG.1 Grado de coherencia en las acciones del PNDIP de las entidades en materia de compras públicas sostenibles. [Eficacia]	La coherencia horizontal e integración de las políticas se refiere a los procesos de formulación de políticas que toman en consideración las interdependencias entre las dimensiones de desarrollo sostenible y los sectores cubiertos por las diferentes áreas objetivo en las entidades públicas.	$GCI = CAE / CAP * 100$ CAE = Cantidad de acciones ejecutadas del PNDIP en materia de compras públicas sostenibles por entidad; CAP = Cantidad de acciones programadas del PNDIP en materia de compras públicas sostenibles por entidad	Incipiente: ≤ 0.6 , 0.6 < x < 1.2, Diestro: 1.8 < x < 2.4, 2.4 < x < 3 Novato: 1.2 < x < 1.8, Experto:	V1.1 Plan en la institución respectiva. V1.2 Información de instituciones. V1.3 Banco de Proyectos de Inversión de MIDEPLAN. V1.4 Sistema de Seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) V2.1 Plan en la institución respectiva. V2.2 Información de instituciones. V2.3 Banco de Proyectos de Inversión de MIDEPLAN. V2.4 Sistema de Seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP)	Se espera una tendencia creciente en el grado de coherencia entre las acciones de las entidades públicas

⁴⁷ Para la elaboración de indicadores de gobernanza se aplicaron un cuestionario en línea a 153 instituciones públicas y otro dirigido a 39 partes interesadas como Colegios de Profesionales, Fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros.

<p>Concepto: Integración</p> <p>A.2.</p> <p>IG2. Grado de integración de las entidades en el proceso de implementación de las CPS [Eficacia]</p>	<p>Mide la integración de las dimensiones social, ambiental y económica de las acciones ejecutadas por las entidades en el proceso de implementación de las CPS. La definición de la dimensión económica, social y ambiental es conforme con la Cumbre de Río de 1992 y el acuerdo de los ODS "Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1" de 2015. (Véase glosario)</p>	<p>IG.2</p> $GI = \begin{cases} \frac{\min(\text{IG}_1, \text{IG}_2)}{\max(\text{IG}_1, \text{IG}_2)} & \text{si } \text{IG}_1, \text{IG}_2 \in [0, 1] \\ \frac{\min(\text{IG}_1, \text{IG}_2)}{\max(\text{IG}_1, \text{IG}_2)} & \text{si } \text{IG}_1, \text{IG}_2 \in [0, 1] \end{cases}$ <p>GI=Mínimo del grado de integración de las acciones ejecutadas en la dimensión social, económica y ambiental para cada institución i diferente a la dimensión a la que se asocia</p>	<p>Incipiente: ≤ 0.6, Novato: $0.6 < x < 1.2$, Intermedio: $1.2 < x < 1.8$, Diestro: $1.8 < x < 2.4$, Experto: $2.4 < x < 3$</p>	<p>V1.1 Plan en la institución respectiva. V1.2 Información de instituciones. V1.3 Banco de Proyectos de Inversión de MIDEPLAN. V1.4 Sistema de Seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) V1.5 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el grado de integración de las entidades en el proceso de implementación de las CPS</p>
<p>Concepto: Coordinación</p> <p>A.3.</p> <p>IG3. Grado de coordinación de las partes interesadas en el proceso de implementación de las CPS. [Eficacia]</p>	<p>Conocer en cuántos temas relacionados o subordinados a CPS se han coordinado acciones con las distintas partes interesadas,</p>	<p>IG.3 CPI=Q de temas vinculados acciones concertadas con las partes interesadas en las distintas dimensiones que fueron coordinados con las partes interesadas. CPI=Qtemas/Qmínima temas</p>	<p>CPI=1, CPI>1. Si es menor a 1, la coordinación es "baja", si igual a 1 es "media", y si es mayor a 1 es "alta".</p>	<p>V1.1 Información de instituciones y de otras partes interesadas. V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en grado de coordinación de las partes interesadas en el proceso de implementación de las CPS</p>
<p>Concepto: Capacidad institucional</p> <p>A.4.</p> <p>IG4. Grado de respuesta para entender e identificar las necesidades de las instituciones en términos de bienes y servicios sostenibles. [Eficacia]</p>	<p>Describe el grado de respuesta ante las instituciones como proceso en el que se mejoran las habilidades para entender e identificar los desafíos de manera sostenible. Según el concepto de capacidad institucional de Rosas Huerta A. (2008) contemplado en la</p>	<p>IG.4 GCI= Q de instituciones que entienden e identifican los conceptos de las dimensiones social, ambiental y económica presentes en las CPS por cada 100 instituciones</p>	<p>Escala de línea base: Mayor a 95% Experto; Si está entre 91% y 95% es Diestro; Si está entre 81% y 90% Intermedio; Si está entre 70% y 80% Novato; Si es menor a 70% Incipiente.</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en grado de respuesta para atender las necesidades de las instituciones en términos de bienes y servicios sostenibles</p>

	publicación: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006				
Concepto: A.4. <i>Capacidad institucional</i> IG5. Grado de solución de acciones en materia de CPS vinculadas en su rol de ejecutor, proveedor de información, fuente de criterio, validador, evaluador. [Eficacia]	Permite conocer el grado de solución que en acciones en materia de CPS no relacionadas con la dimensión de su competencia pero que se vinculan por la materia Según el concepto de capacidad institucional de Rosas Huerta A. (2008) contemplado en la publicación: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006 Este indicador está relacionado con el indicador IG.4, el cual considera los conceptos de entendimiento e identificación y el IG.5, contempla la solución de acciones.	IG.5 GCI=Q de instituciones que resuelven acciones en materia de CPS no relacionadas con la dimensión de su competencia pero que se vinculan por la materia (información base) por cada 100 instituciones	Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, el grado de solución de acciones debería de ser de 100 por cada 100 instituciones.	V1.1 Solicitud de información a instituciones. V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones	Se espera una tendencia creciente en grado de solución de acciones en materia de CPS vinculadas en su rol de ejecutor, proveedor de información, fuente de criterio, validador, evaluador

<p>Concepto:A.5. <i>Fragmentación</i></p> <p>IG6. Cantidad de temas en la que una o varias instituciones o áreas de instituciones están involucradas de manera fragmentada en materia de compras públicas sostenibles [Eficacia]</p>	<p>Interesa evaluar los tópicos en materia de CPS en las que se involucran las partes interesadas y a partir de ahí evaluar si dichas partes participan en los temas posibles. La fragmentación se refiere a aquellas circunstancias en las que más de una institución (o más de una organización dentro de una institución) están involucradas en la misma área o tema de necesidad nacional pero están dispersos los esfuerzos y existen oportunidades para mejorar la prestación de servicios. Lo anterior, de acuerdo con la Oficina General de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos GAO (2015) contemplada en la publicación: https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf</p>	<p>IG.6 FRag=Q de temas en materia de CPS por cada institución que están fragmentados o dispersos</p>	<p>Escala de línea base: Mayor a 95% Experto; Si está entre 91% y 95% es Diestro; Si está entre 81% y 90% Intermedio; Si está entre 70% y 80% Novato; Si es menor a 70% Incipiente.</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones. V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia decreciente en la fragmentación de los temas en la que una o varias instituciones o áreas de instituciones están involucradas en materia de compras públicas sostenibles</p>
---	--	---	---	---	---

<p>Concepto:A.6. <i>Sobreposición</i></p> <p>IG7. Grado en que múltiples partes interesadas con objetivos en materia de CPS similares se traslapan en sus funciones. [Eficacia]</p>	<p>Describe el grado en que múltiples partes interesadas con objetivos en CPS similares se sobreponen o traslapan en sus funciones. La sobreposición ocurre cuando varias instituciones o programas tienen objetivos similares, participan en actividades o estrategias similares para lograrlos o se dirigen a beneficiarios similares. Lo anterior, de acuerdo con la Oficina General de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos GAO (2015) contemplada en la publicación: https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf</p>	<p>IG.7 Sobr= Fórmula del Diagrama de Venn: Intersección $n(A \cap B \cap C)$</p> <p>Se definen los grupos a intersecar como las respuestas a cada una de las 13 funciones en particular que realizan o no las instituciones en materia coordinación, promoción, divulgación, modernización, articulación, promoción, impulso del etiquetado ambiental, estímulo, diseño, ampliación e implementación de las CP. Así como el fomento e impulso en el Sector Privado y Público de dicho tema.</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, la sobreposición debería ser igual a 0.</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones. V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia decreciente en el grado en que múltiples partes interesadas con objetivos en materia de CPS similares se traslapan en sus funciones</p>
<p>Concepto:A.7. <i>Duplicación</i></p> <p>IG8. Grado en que 2 o más partes interesadas están dedicadas a la misma actividad en materia de CPS. [Eficacia]</p>	<p>Describe el grado en que dos o más partes interesadas se dedican a la misma actividad en materia de CPS. La duplicación ocurre cuando dos o más agencias o programas se dedican a las mismas actividades o brindan los mismos servicios a los mismos beneficiarios. Lo anterior, de acuerdo con la Oficina General de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos GAO (2015) contemplada en</p>	<p>IG.8 Dupl=Cantidad de temas en materia de CPS en los que están vinculados al mismo tiempo las mismas instituciones (Diagrama de Venn: Intersección de objetivos en materia de CPSy de instituciones) $n(A \cap B \cap C)$</p> <p>Se definen los grupos a intersecar como las</p>	<p>Escala realizada según la cantidad de partes interesadas tomadas en cuenta para el indicador $\leq 29,8$ Experto; $\leq 59,6$ Diestro; $\leq 89,4$ Intermedio; $\leq 119,2$ Novato; ≤ 149 Incipiente</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones. V1.2 Cuestionario de consulta a las instituciones</p>	<p>Se espera una una tendencia decreciente en el grado en que 2 o más partes interesadas están dedicadas a la misma actividad en materia de CPS</p>

	la publicación: https://www.gao.gov/assets/gao-13-279sp.pdf	respuestas a cada una de los 6 objetivos relacionados con las CPS en particular que desarrollan o no las instituciones en materia de promoción, impulso, elaboración de información sistemática, promoción de convenios, asistencia técnica y conformación de grupos técnicos divulgación,			
B. No dejar a nadie atrás					
Concepto: B.1 Equidad IG9. Coeficiente de Gini para medir el grado de concentración de temas de CPS de acuerdo a las partes interesadas [Eficacia]	El coeficiente de Gini mide la desigualdad. Para ello utiliza la curva de Lorenz, la cual es una representación gráfica de la desigualdad en el reparto de la renta, por ejemplo, existente en un determinado territorio. En ella, se sitúa en el eje X los acumulados de población (P) expresados en tanto por ciento y en el eje Y los acumulados de renta (Q) expresados en tanto por ciento.	IG.9 $G = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (2i-1) \frac{X_i}{n} - \frac{X_i^2}{n^2}$ X=Partes Interesadas, Y=Temas en los que participan	$0 \leq \text{Gini} \leq 1$, Gini cercano a 0 indica una menor desigualdad y un Gini cercano a 1 indica perfecta desigualdad	V1. Cuestionario de consulta a las partes interesadas. V2. Cuestionario de consulta a las partes interesadas.	Se espera una tendencia decreciente en el valor del coeficiente de Gini en cuanto a una distribución más igualitaria de los temas en las partes interesadas.

<p>Concepto: B.2 <i>Inclusión</i></p> <p>IG.10 Grado en que se adopta medidas y mecanismos para integrar el principio de no dejar a nadie atrás mediante la participación de mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. [Eficacia]</p>	<p>Se refiere al grado de inclusión de grupos vulnerables en las compras públicas sostenibles mediante medidas y mecanismos de acción pública. Entiéndase como medidas y mecanismos aquellos cursos, capacitaciones o talleres técnicos, de gestión de calidad, de gestión ambiental, de acompañamiento, de acreditación ambiental, de contratación en CPS, de gestión financiera, entre otras.</p>	<p>IG.10 $Ginc = \frac{CME}{CMP*100} * \%PM$ CS donde:</p> <p>CME: Cantidad de mecanismos ejecutados según tipo de empresa y grupo vulnerable i</p> <p>CMP: Cantidad de mecanismos programados según tipo de empresa y grupo vulnerable i</p> <p>%PMCS: Porcentaje de participación en el monto de compras sostenibles según tipo de empresa y grupo vulnerable i</p>	<p>La inclusión es fuerte cuando participan más del 35% de los <u>grupos vulnerables</u> según tipo de empresa; es media cuando participan 25-35% y es baja cuando es menor a un 25%.</p>	<p>V1. Compras realizadas según tipo de empresa y grupo vulnerables, Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)</p> <p>V2. Información de instituciones con respecto a mecanismos programados según tipo de empresa y grupo vulnerable.</p> <p>V3. Compras realizadas según tipo de empresa y grupo vulnerables, Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)</p> <p>V4.1 Compras realizadas según tipo de empresa y grupo vulnerables, Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)</p> <p>V4.2 V2. Información de instituciones con respecto a las compras sostenibles realizadas</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el grado de inclusión de mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas mediante medidas y mecanismos para integrar el principio de no dejar a nadie atrás.</p>
<p>Concepto: B.3 <i>Empoderamiento</i></p> <p>IG.11. Cantidad máxima de actividades en materia de CPS que han organizado poblaciones según grupo vulnerable y tamaño de empresa. [Eficacia]</p>	<p>Se refiere al grado de empoderamiento que tiene los grupos vulnerables al organizar actividades en materia de compras públicas sostenibles</p>	<p>IG.11 $QMAX_Act = Q$ actividades que han organizado grupos vulnerables según grupo i por tipo de empresa/Q mínima de actividades que han organizado según grupo i por tipo de empresa j</p>	<p>El empoderamiento es fuerte cuando organizan más del 35% de los grupos vulnerables según tipo de empresa; es media cuando participan 25-35% y es baja cuando es menor a un 25%.</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones y otras partes interesadas con respecto a las actividades que han participado y organizado en materia de CPS</p> <p>V1.2. Cuestionario de consulta a las partes interesadas.</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en la cantidad máximo de actividades en materia de CPS que han organizado poblaciones según grupo vulnerable y tamaño de empresa.</p>

<p>Concepto: <i>Representación</i></p> <p>B4.</p> <p>IG.12. Porcentaje de representación de grupos vulnerables en actividades de compras públicas sostenibles que se han organizado [Eficacia]</p>	<p>Se refiere a la representación en actividades de compras públicas sostenibles.</p>	<p>IG.12 %REp=Q de personas por grupo vulnerable que han participado en actividades en materia de CPS/Q total de personas que han participado en actividades en materia de CPS*100</p>	<p>La <u>representación</u> es fuerte cuando participan más del 35% de los grupos vulnerables según tipo de empresa; es media cuando participan 25-35% y es baja cuando es menor a un 25%).</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones. V1.2. Cuestionario de consulta a las partes interesadas. V2.1 Solicitud de información a instituciones. V2.2. Cuestionario de consulta a las partes interesadas</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el porcentaje de representación en actividades de compras públicas sostenibles que se han organizado.</p>
<p>C. Involucramiento de partes interesadas</p>					
<p>Concepto: <i>Vinculación</i></p> <p>C.1.</p> <p>IG.13 Grado de vinculación del sector privado mediante la participación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en adjudicaciones de bienes o servicios sostenibles. [Eficacia]</p>	<p>Se refiere al grado de vinculación que tiene el sector privado según tipo de empresa en adjudicaciones de bienes y servicios sostenibles. Definiéndose vínculo como unión o relación entre dos o más personas, objetos de estudio o empresas.</p>	<p>IG.13 = CBS i sost /CBS*100 CBS i sost = Cantidad de líneas adjudicadas en bienes o servicios sostenibles por tipo de empresa (i). CBS= Cantidad total de líneas adjudicadas en bienes o servicios sostenibles o bien cantidad total de líneas adjudicadas de bienes o servicios totales.</p>	<p>Para cada i, la vinculación es fuerte cuando el <u>porcentaje</u> de participación es mayor a 35%, media entre 25% y 35%, y baja por debajo de 25%.</p>	<p>V1.1 Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) V1.2 Solicitud de información a empresas V1.3 Cuestionario de consulta a las partes interesadas. V2.1 Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) V2.2 Solicitud de información a instituciones. V2.3 Cuestionario de consulta a las partes interesadas</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el grado de vinculación que mantienen las empresas según tipo en adjudicaciones de bienes y servicios sostenibles</p>
<p>Concepto: <i>Participación (Voz, Lealtad, Salida)</i></p> <p>C.2.</p> <p>IG.14 Grado de participación de partes interesadas en actividades relacionadas a la materia de CPS. [Eficacia]</p>	<p>Mide el grado de participación de las partes interesadas en actividades en materia de compras públicas sostenibles en el que manifiestan necesidad de mejoras al proceso.</p>	<p>IG.14 Part_voz=Cantidad de actividades en las que las PI manifiestan deseo de mejoras a las CPS</p>	<p>Si la actividades en las que las PI manifiestan deseo de mejoras es ≤166,4 es Experto; Si es ≤332,8 es Diestro; Si es ≤499,2 es Intermedio; Si es ≤665,6 Novato; Si es ≤832 es Incipiente</p>	<p>V1.1. Solicitud de información a instituciones (evaluación de los cursos del MINAE y DGABCA). V1.2. Cuestionario de consulta a partes interesadas</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el grado de participación de partes interesadas en actividades relacionadas a la materia de CPS</p>

<p>Concepto: C.2. <i>Participación (Voz, Lealtad, Salida)</i></p> <p>IG.15 Grado de permanencia de partes interesadas en actividades de CPS. [Eficacia]</p>	<p>Mide el grado de permanencia de las partes interesadas en actividades de CPS, considerando como positivo que las empresas se mantengan activas como oferentes. La permanencia de las empresas activas se mide a partir de las actividades en las que estas participan. Las empresas activas o que permanecen son aquellas que estaban al año 2015 y se mantienen al año 2020.</p>	<p>IG.15 %Lealtad=Cantidad de partes interesadas que permanecen vinculadas a las actividades en materia de CPS/Total de partes interesadas*100</p>	<p>El grado de permanencia es alto cuando el %Lealtad es mayor a 90%, es medio si está entre 80% y 90% y, es bajo cuando es menor a un 80%.</p>	<p>V1. Solicitud de información a instituciones (evaluación de los cursos del MINAE y DGABCA). V2. Cuestionario de consulta a partes interesadas</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el grado de permanencia de partes interesadas en actividades de CPS</p>
<p>Concepto: C3. <i>Acceso</i></p> <p>IG.16 Porcentaje de mecanismos de acceso a las ofertas en materia de CPS que han sido implementados [Eficacia]</p>	<p>Mide el porcentaje de mecanismos que son implementados para dar acceso a las empresas en su preparación para ofertar en el SICOP. Según la recomendación IV inciso iii, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.</p>	<p>IG.16 %Acceso=QMecanismo s de entrada implementados en las licitaciones/Total de Mecanismos de entrada programados a las licitaciones *100</p>	<p>El porcentaje de acceso es fuerte cuando el porcentaje de participación es mayor a 35%, media entre 25% y 35%, y baja por debajo de 25%</p>	<p>V1.1 Sistemas Integrado de Compras Públicas (SICOP) V1.2 Solicitud de información a instituciones. V1.3 Cuestionario de consulta a instituciones V2.1 Sistemas Integrado de Compras Públicas (SICOP) V2.2 Solicitud de información a instituciones. V2.3 Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente porcentaje de mecanismos de acceso a las ofertas en materia de CPS que han sido implementados</p>

D. Transformación Digital y Modernización de Procesos

<p>Concepto: <i>D.1 Financiera</i></p> <p>IG.17 Porcentaje de recursos presupuestarios ejecutados en las acciones en materia de CPS. [Eficacia]</p>	<p>Mide el grado de ejecución en los recursos relacionados a acciones de CPS.</p> <p>Según la recomendaciones X inciso i y XIII incisos i, ii y iii, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.</p>	<p>IG.17 %_Pre_CPS=Monto de recursos presupuestarios ejecutados en materia de acciones de CPS/Monto de recursos presupuestarios programados en materia de acciones de CPS</p>	<p>El porcentaje de acceso es fuerte cuando el porcentaje de ejecución es mayor a 92%, medio entre 87% y 91%, y bajo por debajo de 87%.</p> <p>Dichos parámetros se toman en función de la información del Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP), en específico del sistema de ejecución máxima en la partida de materiales y suministros.</p>	<p>V1.1 Solicitud información a instituciones.</p> <p>V1.2 Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP)</p> <p>V2.1 Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP)</p> <p>V2.2 Solicitud de información a instituciones.</p>	<p>Se espera una tendencia creciente porcentaje de mecanismos de acceso a las ofertas en materia de CPS que han sido implementados</p>
<p>Concepto: <i>D.2 Transformación digital</i></p> <p>IG.18 Cambios en procesos relacionados a las CPS implementados para la transformación digital de las instituciones.[Eficacia]</p>	<p>Mide los cambios en los procesos relacionados a las CPS implementados para la transformación digital de las partes interesadas.</p> <p>Fundamentadas en la Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030 y la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022.</p> <p>Según la recomendación VIII incisos i y ii, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.</p>	<p>IG.18 Transf_Dig=Cantidad de cambios implementados en tópicos de CPS</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se diseñó un parámetro en función de la información recuperada mediante encuesta. Se utilizó como línea base para la comparación el valor del indicador en el año 2015 respecto a los valores obtenidos del indicador para los demás años hasta el 2020.</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones.</p> <p>V1.2 Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en los cambios en procesos relacionados a las CPS implementados para la transformación digital</p>
<p>Concepto: <i>D.3 Competencias para la implementación de CPS</i></p> <p>IG.19 Porcentaje de ampliación de competencias en materia de CPS en función de la revolución industrial 4.0 [Eficacia]</p>	<p>Mide la ampliación en las capacidades que han tenido las instituciones vinculadas a las compras sostenibles en función de hacer un uso más eficiente de los recursos en función de las necesidades ciudadanas.</p> <p>Fundamentadas en la Estrategia Nacional de</p>	<p>IG.19 Compete=Temas abarcados en la ampliación de competencias en materia de CPS /Total de temas estratégicos de ampliación de competencias en materia de transformación</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera una cobertura del 100% en los temas de ampliación de competencias alineadas con transformación digital en materia de CPS</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones.</p> <p>V1.2 Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en el porcentaje de ampliación de competencias en materia de CPS en función de la revolución industrial 4.0</p>

	Bioeconomía 2020-2030 y la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022.	digital*100			
Concepto: D.4 <i>Información</i> IG.20 Porcentaje de información desagregada existente según tipo de empresa y grupo vulnerable de interés.[Eficacia]	Mide la cobertura en información desagregada según tipo de empresa y grupo vulnerable	IG20 = QCIE/QTCIE*100, QCIE: Cantidad de casos donde la información existe según tipo de empresa y grupo de interés (Si=1, No=0) QTCIE: Cantidad total de casos donde la información debería existir según tipo de empresa y grupo de interés (Si=1 para cada i)	Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera una cobertura del 100% en los temas de ampliación de competencias alineadas con transformación digital en materia de CPS	V1.1 Solicitud de información a instituciones (Información de instituciones con respecto a las compras realizadas según tipo de empresa y grupo vulnerable) V1.2 Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) V2.1 Solicitud de información a instituciones (Información de instituciones con respecto a las compras realizadas según tipo de empresa y grupo vulnerables) V2.2 Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)	Se espera una tendencia creciente en el porcentaje de desagregada existente según tipo de empresa y grupo vulnerable de interés.
Concepto: D.5 <i>Innovación</i> IG.21 Porcentaje de innovación en bienes y servicios en los que se han implementado el concepto de cadena de valor y de ciclo de vida para su transición hacia bienes sostenibles con respecto a los recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de cadena de valor y	Mide el porcentaje de innovación en bienes y servicios en los que se ha implementado la cadena de valor y de ciclo de vida con respecto a los recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado el concepto de cadena de valor y ciclo de vida.	IG.21 %Innov=% de bienes y servicios en los que se aplica concepto de cadena de valor y ciclo de vida (bioeconomía)/% de recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de cadena de valor y ciclo de vida *100	donde %Innov es $0 < \leq 1$. %Innov ≥ 1 , implica que se está innovando de manera eficiente con respecto a los recursos presupuestarios asignados y ejecutados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de cadena de valor y ciclo de vida. Mientras que %Innov < 1 , implica que se está innovando de manera ineficiente.	V1.1 Solicitud de información a instituciones V1.2 Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) V2.1 Solicitud de información a instituciones V2.1 Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP)	Se espera una tendencia creciente en el porcentaje de innovación en bienes y servicios en los que se han implementado el concepto de cadena de valor y de ciclo de vida para su transición hacia bienes sostenibles con respecto a los recursos presupuestarios asignados a los bienes y servicios en los que se ha implementado concepto de cadena de valor y ciclo de vida.

ciclo de vida. [Eficacia]					
<p>Concepto: D.6 Normativa</p> <p>IG.22 Seguridad jurídica en materia de aplicación de normas orientadas a la implementación de acciones en materia de CPS. [Eficacia]</p>	<p>Mide el grado de seguridad jurídica en materia de aplicación de normas orientadas a la implementación de acciones en materia de CPS. el interés en conocer normas primarias (básicas) y normas secundarias (operativas y que incluyen las mejores prácticas) en la ejecución de acciones de compras públicas sostenibles por parte de las instituciones.</p> <p>En lo operativo se consultó sobre las normas primarias y secundarias en la ejecución de acciones de compras públicas sostenibles por parte de las instituciones.</p>	<p>IG.22. SJ=Q de normas necesarias ejecutadas para la implementación de CPS/Q de normas necesarias programadas*100</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera una cobertura del 100% en los temas de ampliación de competencias alineadas con transformación digital en materia de CPS</p>	<p>V1.1 Solicitud de información a instituciones V1.2 Cuestionario de consulta a instituciones V2.1 Solicitud de información a instituciones V2.2 Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera una tendencia creciente en la seguridad jurídica en materia de aplicación de normas orientadas a la implementación de acciones en materia de CPS</p>
E. Resiliencia ante eventos adversos					
<p>Concepto: E.1 Vulnerabilidad (Susceptibilidad, exposición y capacidad de adaptación)</p> <p>IG.23 Índice de vulnerabilidad para la implementación de acciones en materia de CPS. [Eficacia]</p>	<p>La vulnerabilidad se refiere a la propensión de las instituciones a ser afectadas negativamente por la emergencia. La clasificación del nivel de vulnerabilidad resulta de la combinación entre la relación del nivel de susceptibilidad y de capacidad de adaptación, respecto al nivel de exposición ante la emergencia. (CGR, 2020). Según la recomendación XI inciso i, de la publicación</p>	<p>IG.23. Vulnerabilidad=Existencia de métrica de medición de la vulnerabilidad de las necesidades que atienden las CPS</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera un resultado de 100 en el indicador, esto es, se cuenta y se aplica un índice para la medición de vulnerabilidad en materia de CPS.</p>	<p>V1. Cuestionario de consulta a instituciones V2. Solicitud de información a instituciones V3. Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera que la administración cuente con una métrica y su resultado de medición de la vulnerabilidad de las necesidades que atienden las CPS</p>

	OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.				
<p>Concepto: E.2 Amenaza (intensidad y frecuencia)</p> <p>IG.24 Índice de Amenaza para las necesidades que atienden las CPS [Eficacia]</p>	<p>Se refiere al grado de afectación negativa posible de la actividad económica sobre los ingresos de las instituciones públicas, en virtud de la emergencia sanitaria por Covid-19. Se determina en función de la frecuencia y la intensidad. La frecuencia se mide con base en información que refleja la cantidad de casos y sus implicaciones. La intensidad se refiere al nivel de ingresos de cada institución. (CGR, 2020).</p> <p>Según la recomendación XI inciso i, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.</p>	<p>IG.24 Amenaza=Existencia de métrica para la medición de las amenazas de las necesidades que atienden las CPS.</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera un resultado de 100 en el indicador, esto es, se cuenta y se aplica con un índice para la medición de la amenaza en materia de CPS.</p>	<p>V1. Cuestionario de consulta a instituciones V2. Solicitud de información a instituciones V3. Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera que la administración cuente con una métrica y su resultado de medición de la amenaza de las necesidades que atienden las CPS</p>
<p>Concepto: E. 3 Adaptación y Mitigación</p> <p>IG.25 Índice de Adaptación y Mitigación para las necesidades que atienden las CPS [Eficacia]</p>	<p>La adaptación se refiere a la capacidad de cada institución para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de la emergencia. La capacidad de adaptación requerida para cada una resulta de su nivel de susceptibilidad y de su nivel de exposición ante los efectos de la crisis. La mitigación tiene que ver con la aplicación de medidas para reducir el impacto negativo que provoca un suceso de</p>	<p>IG.25 Adaptación y Mitigación=Existencia de métrica para la identificación de medidas orientadas a adaptar, mitigar o abatir las amenazas en las CPS</p>	<p>Ante ausencia de meta en instrumentos de planificación, se espera un resultado de 100 en el indicador, esto es, se cuenta y se aplica un índice para la medición de adaptación y mitigación en materia de CPS.</p>	<p>V1. Cuestionario de consulta a instituciones V2. Solicitud de información a instituciones V3. Cuestionario de consulta a instituciones</p>	<p>Se espera que la administración cuente con una métrica y su resultado de medición de la adaptación y mitigación de las necesidades que atienden las CPS</p>

	origen natural, humano o tecnológico. Según la recomendación XI inciso i, de la publicación OCDE Recomendación sobre Contratación Pública.				
--	--	--	--	--	--