

INFORME Nro. DFOE-PG-IF-00014-2019

20 de diciembre, 2019

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
MATERIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, EN
EL MARCO DE LA RECTORÍA DEL MINISTERIO DE
CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES
(MICITT)**

2019

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivos	6
Alcance	7
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	10
Generalidades acerca del objeto auditado	10
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	12
Siglas	13
Resultados	14
Formulación de las Políticas Públicas en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación	14
Debilidades en la formulación de la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017- 2030	16
Institucionalización	16
Coordinación	18
Planificación	19
Monitoreo y Evaluación	21
Debilidades en la formulación de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PICTTI) 2018-2027	22
Institucionalización	22
Proceso de Planificación estratégica institucional	23
Debilidades en el proceso de Planificación Estratégica Institucional	23
Conclusiones	24
Disposiciones	25
A LUIS ADRIAN SALAZAR SOLÍS EN SU CALIDAD DE MINISTRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	26

CUADROS

Cuadro nro. 1 Ponderación del IGPP	8
Cuadro nro. 2 Definición de los componentes de gobernanza	9

FIGURAS

Figura nro. 1 PSEBC 2017- 2030	16
Figura nro. 2 PICTTI 2018- 2027	22

ANEXOS

Anexo nro. 1	28
--------------	----

Resumen Ejecutivo

QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial abarcó la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas aplicadas en materia de ciencia, tecnología e innovación, en el marco de la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) desde la etapa de la formulación de la política. Se entiende la gobernanza como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad. En esta se consideró los componentes de la gobernanza referentes a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La aplicación de los componentes de gobernanza en la elaboración de política política desde el punto de vista de la institucionalización, coordinación, planificación, monitoreo y evaluación de las mismas, es cuestión central para explicar el éxito o el fracaso de las políticas públicas, teniendo en cuenta que los resultados deseados no se consiguen alcanzar aisladamente, sino con la participación de todos los actores involucrados en la ejecución de las acciones estratégicas definidas y la medición del cumplimiento de los resultados a fin de solventar una problemática existente a nivel país

En ese sentido, las debilidades en la formulación de las políticas públicas que regulen la actuación conjunta de los órganos públicos involucrados que intervienen en el desarrollo de las políticas, genera el riesgo de que se debiliten las acciones realizadas para la generación de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación que incida en la activación económica de la sociedad. De igual manera, se genera el riesgo de que las acciones enfocadas a erradicar las brechas entre mujeres y hombres en la atracción, la educación, el empleo y el disfrute de los productos de la ciencia, la tecnología, las telecomunicaciones y la innovación se vean disminuidas o minimizadas en el tiempo ante debilidades en la definición correcta de la política pública que aborda el tema.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En cuanto a la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017-2030, de conformidad con los resultados del Índice de Gobernanza de Política Pública (IGPP) a noviembre de 2019, esta se encuentra en un nivel inicial en su etapa de formulación. En lo que se refiere a los componentes de institucionalización, coordinación, planificación, monitoreo y evaluación, se determinó que la formulación de la política presenta debilidades en cuanto estos cuatro componentes en la identificación del Estado de Situación de la problemática que da origen a la política, sus causas y la definición de una línea base que contribuya a medir el avance de la política. Tampoco, se visualiza la inclusión de la PSEBC en la Agenda política con el fin de destacar su relevancia ante los principales desafíos en materia de ciencia, tecnología e innovación y la definición clara de los papeles y responsabilidades de las partes interesadas. No se observa

el establecimiento formal de los mecanismos de articulación de los actores que intervienen en el cumplimiento de los pilares de la política para la toma de decisiones mediante un modelo para la actuación conjunta; ni la designación formal de un líder que coordine los esfuerzos colaborativos en el desarrollo de la política. Además, se evidencia la ausencia de un plan de acción formalmente establecido para la respectiva planificación conjunta e individual por parte de los actores responsables que intervienen en materia de ciencia, tecnología e innovación. Además, se evidencia la falta de definición de una estrategia formalmente establecida para el monitoreo de la actuación individual y conjunta que realizan los actores responsables que intervienen en la PSEBC.

En cuanto a la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PICTTI) 2018-2027, se determinó que a pesar de que presenta un nivel avanzado de gobernanza en la formulación de la política, no se ha oficializado la Comisión de Alto Nivel integrada por jerarcas del Poder Ejecutivo, del Sector Privado, Academia y Sociedad Civil, que forman parte del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones para la toma de decisiones interinstitucionales para la ejecución de la Política y el plan de acción, la cual es fundamental para el aseguramiento de la sostenibilidad de la política a largo plazo.

Además, de acuerdo con la revisión realizada por parte de esta auditoría en cuanto a los procesos de planificación estratégica en el MICITT, se determinó que la institución no cuenta con un Plan Estratégico Institucional aprobado y divulgado como parte de sus procesos organizacionales.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones ajustar y oficializar, de manera concertada entre los diferentes actores, la Política Nacional de Sociedad y Economía basada en el Conocimiento de manera que incorpore los mecanismos de gobernanza de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y considerando las buenas prácticas establecidas en la “Guía para la elaboración de políticas públicas”, diseñada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el fin de solventar las debilidades señaladas en este informe. Además, elaborar y oficializar un plan de acción para la actuación conjunta de los actores involucrados en la PSEBC que contemple la definición de las acciones estratégicas, indicadores, metas, línea base, estimación de recursos, responsables así como los plazos para su cumplimiento, considerando las buenas prácticas anteriormente indicadas, con el propósito de solventar las debilidades señaladas en este aspecto en el informe. También, oficializar la Comisión de Alto Nivel integrada por jerarcas del Poder Ejecutivo, del Sector Privado, Academia y Sociedad Civil, que forman parte del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones tal como lo solicita la PICTTI. Por último, resolver, oficializar y divulgar acerca de la propuesta del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 28 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN, y los lineamientos definidos por el MIDEPLAN en esa materia.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, EN EL MARCO DE LA
RECTORÍA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y
TELECOMUNICACIONES (MICITT)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. El presente estudio responde a las acciones impulsadas por el Órgano Contralor para fortalecer la gestión pública, específicamente con el propósito de fortalecer la buena gobernanza de las políticas públicas en Costa Rica; entendida la gobernanza¹ como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad.
- 1.3. En virtud de lo anterior, la Contraloría General considera relevante evaluar la gobernanza de las políticas públicas aplicadas en ciencia, tecnología e innovación en Costa Rica en el marco de la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), desde la etapa de la formulación de las mismas, dada la importancia que esta materia representa en el actuar de la institución para el desarrollo de su actividad como ente rector en esa materia.

OBJETIVOS

- 1.4. Evaluar la gobernanza de las políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación en la etapa de formulación de la política, en el marco de la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT); en relación con los macroprocesos de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Innovación, y Apropiación Social del Conocimiento y teniendo como fundamento los componentes de Institucionalización, Planificación, Coordinación y Monitoreo.

¹ Referencial para Evaluación de Gobernanza de Políticas Públicas, TCU - Tribunal de Cuentas de Brasil (2014) (p. 17)

ALCANCE

- 1.5. La auditoría de carácter especial contempló la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas emitidas por del MICITT como ente rector en la materia, en lo correspondiente a la etapa de formulación de dichas políticas.
- 1.6. El período evaluado abarcó el estudio de las acciones realizadas al 31 de diciembre de 2018, ampliándose en los casos que se consideró necesario.
- 1.7. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, resolución N.º R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; así como del Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la DFOE y otra normativa conexas.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. La comunicación de los criterios de evaluación aplicados a la presente Auditoría se realizó inicialmente mediante una reunión sostenida el 9 de setiembre de 2019 con la señora Paola Vega Castillo, Viceministra de Ciencia y Tecnología. Además estuvieron presentes los directores de las Direcciones de Investigación y Desarrollo tecnológico, Apropiación social del conocimiento y Promoción de la innovación, como encargados de los procesos evaluados en esta auditoría.
- 1.9. Finalmente, la Contraloría General remitió la presentación de criterios y se concedió a la Administración, un plazo de tres días hábiles para la remisión de las observaciones que considerara pertinentes. Al respecto, este Órgano contralor no recibió comentarios de los criterios presentados por parte del MICITT, por lo cual estos fueron comunicados oficialmente el 30 de octubre de 2019, mediante oficio N.º DFOE-PG-0513 de fecha del mismo día.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. Para la ejecución de este estudio se consideró, en lo aplicable, lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual del Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República, así como los lineamientos establecidos en las Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).
- 1.11. Asimismo, se utilizaron las siguientes herramientas de análisis diseñadas para obtener el grado de avance en el cumplimiento de los criterios relacionados con los componentes de gobernanza para los macroprocesos en estudio:
 1. Cuestionario: instrumento conformado por preguntas estándar para cada macroproceso.
 2. Escala de Evaluación de Gobernanza: herramienta para la medición, la cual asignó una clasificación de 1 a 5, donde 1 es “muy en desacuerdo” y 5 es “muy de acuerdo” sobre el estado de la Gobernanza de las Políticas Públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación, aplicado a cada macroproceso del estudio.

3. Índice de Gobernanza de Políticas Públicas (IGPP): Método de calificación utilizado con el propósito de analizar cada aspecto involucrado, los hallazgos extraídos del trabajo y las posibles calificaciones sobre la conclusión del resultado de la auditoría. La ponderación del IGPP se detalla a continuación:

Cuadro nro. 1
Ponderación del IGPP

Nivel de gobernanza de la política pública	Definición general	Escala
Insuficiente	No se han adoptado prácticas suficientes, para que se pueda concluir que hay compromiso del gobierno en mejorar la gobernanza.	$X < 2,5$
Inicial	Se han implantado prácticas de gobernanza que permiten concluir que el gobierno busca conocer e implementar prácticas que mejoren la gobernanza.	$2,5 \leq X \leq 4,9$
Intermedio	Se han implantado prácticas de gobernanza que permiten concluir que el gobierno conoce y busca aplicar de forma continua buenas prácticas de gobernanza.	$5 < X < 7,4$
Avanzado	Se implementaron prácticas de gobernanza consideradas buenas y suficientes.	$7,5 < X$

Fuente: Elaboración de CGR, con base en el método de calificación de la Gobernanza de las Políticas Públicas del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil²

- 1.12. En el siguiente cuadro se detalla la definición de los componentes de gobernanza, los cuales fueron evaluados mediante las herramientas aplicables a los macroprocesos.

² Guía práctica Auditoría coordinada en la gobernanza de las políticas nacionales de fronteras (pp 9-10)

Cuadro nro. 2
Definición de los componentes de gobernanza

Nivel de gobernanza de la política pública	Definición general
Institucionalización	La institucionalización formal de la política pública por medio de norma legal emitida por un órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la que se normaliza la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados; en lo referente a la formalización en contenido prescriptivo de la intervención gubernamental y las definiciones de modelo de coordinación entre las organizaciones, las funciones de las partes interesadas y los objetivos para solucionar el problema identificado.
Coordinación	Capacidad del líder para guiar el esfuerzo colaborativo e influir en los miembros intragubernamentales hacia una determinada dirección, generando convergencia estructural. También se miden los mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear estrategias y operaciones de las organizaciones implicadas para alcanzar el resultado común, teniendo en cuenta que el desarrollo de planes, rutinas de trabajo sincronizadas y mecanismos de control estandarizados fortalecerían la interacción de los miembros de las instancias de coordinación
Planeamiento	La política pública se orienta por una formulación general que define su lógica de intervención y por planes que permitan operacionalizar las acciones necesarias, delineadas en función de las directrices, objetivos y metas propuestas.
Monitoreo y Evaluación	Se define en qué medida existe un sistema de monitoreo y evaluación de la actuación Estatal, que comprenda procesos de trabajo, procedimientos, indicadores clave, disponibilidad de datos fiables y abiertos para la participación de las partes interesadas, entre otros.

Fuente: CGR, con base en el método de calificación de la Gobernanza de las Políticas Públicas del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

- 1.13. Sumado a los criterios antes descritos, para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución involucrados en el proceso estudiado. Además se realizó una validación preliminar de los resultados de la calificación obtenida mediante la aplicación del cuestionario en reunión sostenida el día 26 de noviembre de 2019 con la participación de la Viceministra de ciencia, tecnología e innovación, la directora de la Dirección de Apropiación social del conocimiento y la jefe de la Secretaría de planificación institucional todas funcionarias del MICITT.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.14. Como parte de los aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría, es importante mencionar la colaboración prestada por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en brindar la información solicitada y atender los requerimientos en tiempo, situación que coadyuvó con el cumplimiento de los objetivos de la misma.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.15. El 1 de agosto de 1990, se publicó en La Gaceta 144 la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, n. 7169; mediante la cual en su artículo 104 crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología (actualmente Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones). En su estructura organizativa, el MICITT se encuentra conformado por las siguientes instancias:
- Contraloría de Servicios
 - Comunicación Institucional
 - Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial
 - Auditoría Interna
 - Asuntos Jurídicos
 - Cooperación Internacional
 - Viceministerio de Ciencia y Tecnología
 - Viceministerio de Telecomunicaciones
- 1.16. El presupuesto inicial correspondiente al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones aprobado incluido en el Presupuesto Nacional para el año 2018 fue por un monto de ₡8.851.202.000 colones. El programa presupuestario de Coordinación y Desarrollo Científico y Tecnológico, en el cual están incluidos los tres macroprocesos objeto de estudio, tenía asignado un monto de ₡6.678.812.000, lo que significó un 75,46% del mismo.
- 1.17. En cuanto al Viceministerio de Ciencia y Tecnología, tiene como propósito apoyar al Ministro con la supervisión y coordinación de la ejecución de programas específicos para la apropiación social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI). Lo anterior basándose en la Misión y Visión del MICITT, cuya Misión es ser la Institución que promueve el desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, como elementos fundamentales para el desarrollo socioeconómico del país y para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, por medio de la articulación de las acciones de los sectores académico, privado y gubernamental.
- 1.18. Lo anterior, bajo la visión de ejercer el liderazgo del Sector de Ciencia, Tecnología e Innovación, emitiendo políticas públicas y articulación de acciones del sector privado, académico y gubernamental donde la investigación, el desarrollo y la innovación constituyen el eje estratégico de una economía basada en el conocimiento y el desarrollo nacional sostenible ambientalmente y que garantiza a los costarricenses una mejor calidad de vida.
- 1.19. Este Viceministerio está conformado por tres direcciones, los cuales constituyen a su vez los macroprocesos establecidos para evaluación de esta auditoría:

Apropiación Social del Conocimiento

Esta Dirección tiene como objetivo promover la democratización y apropiación de la Ciencia y la Tecnología en el marco de los derechos humanos, que hagan del conocimiento un instrumento para el desarrollo de las comunidades del país.

Está conformada por el Departamento de Promoción de Ciencia y Tecnología, que busca fomentar la participación de la sociedad en procesos de acercamiento y apropiación del conocimiento científico-tecnológico y la promoción de vocaciones en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. También, posee el Departamento de Fortalecimiento de Capacidades en Ciencia y Tecnología que tiene como objetivo fomentar la generación de capacidades en Ciencia, Tecnología en la población en general, y con mayor énfasis en poblaciones vulnerables como: niños y jóvenes en riesgo social, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres emprendedoras, poblaciones indígenas, personas desempleadas, entre otros.

Innovación

La Dirección de Innovación se encarga de definir los componentes de la política pública en innovación, así como la implementación de una estrategia que aumente la inversión en proyectos de innovación con el fin de impulsar a la economía nacional hacia actividades basadas en el conocimiento. Colabora con otros actores de apoyo del sistema de innovación para estructurar y ejecutar programas de capacitación y desarrollo enfocados a jóvenes talentosos, científicos aplicados y PYMEs para que impulsen proyectos de innovación que puedan contribuir al desarrollo del país.

Investigación y Desarrollo Tecnológico

La Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico supervisa, desarrolla y promueve estrategias para fortalecer la investigación y la integración nacional de la comunidad científica, así como la creación y mejor aprovechamiento de la infraestructura de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Diseña, además, intervenciones macroeconómicas a través de la CTI hacia competitividad, prosperidad y bienestar, y el desarrollo de prospectiva en pro de una sociedad y una economía basadas en el conocimiento.

- 1.20. El Ministro es el Rector del Sector Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; además, es el conductor del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Es el máximo Jerarca del MICITT y el responsable de la ejecución de los programas específicos que se ejecuten en las áreas sustantivas de Ciencia, Tecnología, Innovación y Telecomunicaciones.
- 1.21. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la ministra o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con lo regulado por el numeral 10 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N.º 41187-MP-MIDEPLAN

- 1.22. En ese sentido, la materia de Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital, se encuentra bajo la rectoría del Ministro de Ciencia y tecnología, integrado por las siguientes instituciones³:
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
 - Academia Nacional de Ciencias
 - Ente Costarricense de Acreditación (ECA)
 - Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)
 - Comisión Nacional de Energía Atómica (CEA)
 - Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- 1.23. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018 - Alberto Cañas Escalante, se estableció como meta para el sector de Ciencia y Tecnología la elaboración de una política pública de ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones. En su rol de ente rector, el MICITT emitió la Política Nacional de Sociedad y Economía basadas en el Conocimiento 2017 - 2030 (PSEBC) y la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, empleo y el disfrute de los productos de ciencia, tecnología, las telecomunicaciones y la innovación 2018 - 2027 (PICTTI), las cuales son el objeto de estudio de esta auditoría y las cuales se detallan en el apartado de resultados.
- 1.24. La PSEBC a su vez se encuentra alineada con dos metas contenidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 - 2022, referentes al sector de Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza, dentro de la acción estratégica de Educación para el Desarrollo Sostenible y la convivencia, que tiene como objetivo establecer estrategias de articulación que promuevan el desarrollo de capacidades en las personas para la convivencia efectiva en la sociedad y la incorporación al mercado laboral, así como para hacer frente a los retos de la cuarta revolución industrial.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.25. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se efectuó el 10 de diciembre de 2019, en la sala de sesiones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, segundo piso del Edificio Mira, ubicado en Zapote; actividad a la que se convocó mediante el oficio N.º 19009 (DFOE-PG-0609) del 4 de diciembre del año en curso, al señor Luis Adrián Salazar Solís, en su condición de Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- 1.26. Se contó además con la presencia de los siguientes funcionarios de esa institución: Paola Vega Castillo, Viceministra de Ciencia y Tecnología; Giovanni Monge Guillén, Auditor Interno; Vivian Navarro S, Jefa de despacho ministerial; Paola Loría H, Jefe Secretaría de Planificación Institucional; Dagoberto Mata, Cristian Cascante S e Isabel Vega M, funcionarios del MICITT.

³ Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN, artículo 11 inciso d)

- 1.27. Asimismo, mediante el oficio N.° 19283 (DFOE-PG-0620) del 10 de diciembre de 2019 se remitió al señor Ministro el borrador del presente informe, con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales, las observaciones y el sustento documental que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.28. Al respecto, se recibió el oficio N.° MICITT-DM-OF-796-2019 del 17 de diciembre de 2019 suscrito por Paola Vega Castillo, Ministra a.i., el cual contiene observaciones efectuadas a los plazos concedidos para el cumplimiento de las disposiciones. Luego del respectivo análisis, se acogió la solicitud realizada y se ajustaron los plazos para el cumplimiento de las disposiciones 4.4., 4.5. y 4.6., como se observa en el apartado cuarto del presente informe.

SIGLAS

- 1.29. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
MAGEFI	Manual General de Fiscalización Integral
INTOSAI	Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior
IGPP	Índice de Gobernanza de Políticas Públicas
SNP	Sistema Nacional de Planificación
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
PSEBC	Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento
PICTTI	Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, empleo y el disfrute de los productos de ciencia, tecnología, las telecomunicaciones y la innovación
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación

2. Resultados

FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

- 2.1. La Constitución Política en los artículos 188 y 189, así como los numerales 21, 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 02 de mayo de 1978, establecen que los ministerios, las instituciones descentralizadas y demás entes que forman parte de la Administración Pública, están llamados a garantizar la unidad, visión y acción del Estado. Para lograr lo anterior, estas instancias requieren de la dirección y coordinación política del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias, de manera que los objetivos, programas y proyectos gubernamentales, así como los recursos públicos, deban ejecutarse de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.
- 2.2. Así mismo, la Constitución Política en el artículo 140 inciso 8) señala que es obligación del Poder Ejecutivo ejercer la coordinación del Estado. Este mandato constitucional conlleva el deber de vigilancia y dirección del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, en aras de alcanzar el desarrollo estatal a través de la unificación de la actuación ejecutiva.
- 2.3. Además, según el artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto 41187, le corresponde al Ministro o Ministra de Ciencia y tecnología la rectoría en materia de Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital, quien tiene potestad en conjunto con el Presidente de la República para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público; y les corresponde entre otras, validar y suscribir las políticas públicas correspondientes a su competencia.
- 2.4. La Ley 7169 de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), publicada en La Gaceta 144 del 01 de agosto de 1990, en su artículo 2, señala que el objetivo de largo plazo para el desarrollo científico y tecnológico será crear las condiciones para cumplir con una política en esa materia. Además, dicho cuerpo normativo en su ordinal 20, establece las atribuciones que debe cumplir la institución en la materia de ciencia y tecnología, a saber:
 - a. Definir la política científica y tecnológica mediante el uso de los mecanismos de concertación que establece el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y contribuir a la integración de esa política con la política global de carácter económico y social del país, en lo cual servirá de enlace y como interlocutor directo ante los organismos de decisión política superior del Gobierno de la República.
 - b. Coordinar la labor del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología por medio de la rectoría que ejerce el mismo Ministro de Ciencia y Tecnología.
 - c. Elaborar, poner en ejecución y darle seguimiento al Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, de conformidad con lo que establece esta ley, y en el marco de coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

- d. Otorgar, según el caso, la concesión de los incentivos que esta ley establece, mediante la suscripción del contrato de incentivos científicos y tecnológicos, previa recomendación de la Comisión de Incentivos.
 - e. En consulta con los ministros rectores de cada sector, sugerir el porcentaje del presupuesto que las instituciones indicadas en el artículo 97 de esta ley deberán asignar para ciencia y tecnología, de conformidad con las prioridades del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.
 - f. Promover la creación y el mejoramiento de los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para el desarrollo científico y tecnológico del país.
 - g. Apoyar las funciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el campo de la cooperación técnica internacional, con el estímulo del adecuado aprovechamiento de ésta en las actividades científicas y tecnológicas.
 - h. Velar por el cumplimiento de esta ley.
 - i. Cualquiera otra función que la legislación vigente y futura le asignen.
- 2.5. Por otro lado, la Ley de Planificación Nacional, N°. 5525, establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Sistema Nacional de Planificación, la participación en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional; y, tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de los planes y política.
- 2.6. En cuanto a la gobernanza de la PSEBC, de conformidad con los resultados del IGPP a noviembre de 2019, esta se encuentra en un **nivel inicial** en su etapa de formulación. Esa calificación se compone de la nota obtenida de forma ponderada de la aplicación del cuestionario a cada macroproceso, según se detalla en el Anexo 1.
- 2.7. Por otra parte, en cuanto a la gobernanza de la PICTTI, de conformidad con los resultados del IGPP a noviembre de 2019, esta se encuentra en un **nivel avanzado** en su etapa de formulación, ya que se consideraron prácticas de gobernanza buenas y suficientes⁴ en el proceso de definición de la política pública en materia de ciencia, tecnología e innovación. Esa calificación se compone de la nota obtenida de forma ponderada con la aplicación del cuestionario al macroproceso de Apropiación Social del Conocimiento, según se detalla en el Anexo 1.
- 2.8. Las situaciones que se detallan en los párrafos 2.11 al 2.42, se presentan debido a la omisión en la utilización de buenas prácticas para la elaboración de política pública, siendo la “Guía para la elaboración de Políticas Públicas” del MIDEPLAN⁵ el marco orientador en esta temática, donde se establecen los principales elementos que deben contener las políticas públicas y sirve de guía en el proceso de diseño en las etapas de: formulación-implementación-evaluación y seguimiento, para llegar a ser más efectivos en la intervención gubernamental.
- 2.9. Además, del análisis realizado se presentaron algunos aspectos con oportunidad de mejora en el componente de institucionalización de la PICTTI (ver párrafo 2.39), situación que se presenta específicamente por la omisión en la formalización de la Comisión de Alto Nivel encargada de facilitar la coordinación interinstitucional e intersectorial de nivel nacional para el cumplimiento de la política señalada.

⁴ Ver Cuadro nro. 1 Ponderación del IGPP

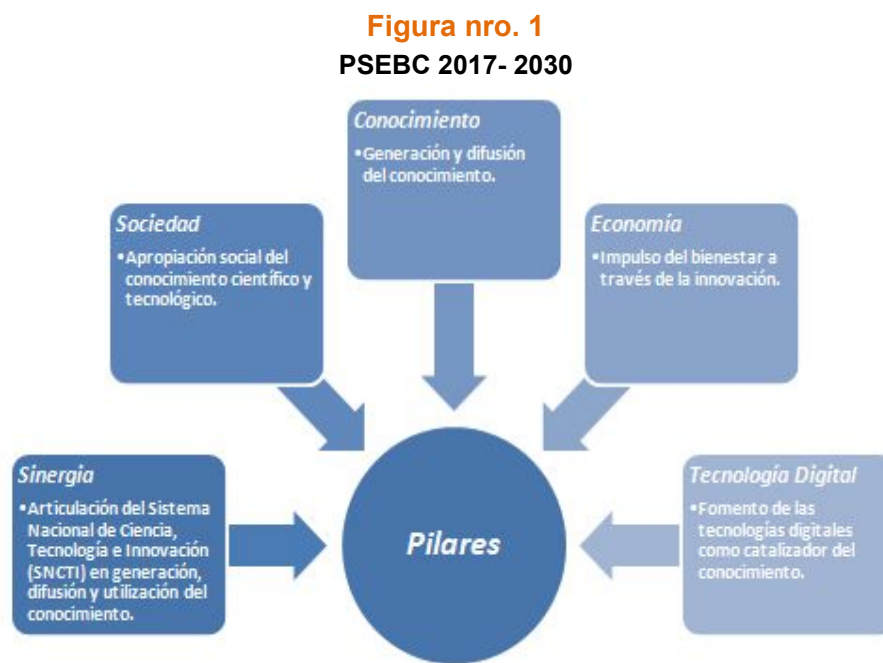
⁵ Guía para la elaboración de políticas públicas / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -- San José, CR : MIDEPLAN, 2016.

2.10. De acuerdo con los aspectos antes mencionados, a continuación se describen los principales resultados obtenidos a partir de la aplicación del citado cuestionario para cada una de las políticas evaluadas, a saber:

Debilidades en la formulación de la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017- 2030

INSTITUCIONALIZACIÓN

2.11. En lo que se refiere al componente de institucionalización para la gobernanza de la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017-2030, se determinó que para la formalización de la política se emitió el Decreto Ejecutivo Nro. 41046-MICITT publicado en La Gaceta 84 del 15 de mayo de 2018, donde se establece que dicha política tiene como objetivo principal el fomento, fortalecimiento y difusión del conocimiento; así como el desarrollo científico y tecnológico en beneficio de la sociedad costarricense y está constituida bajo los principios de respeto a los Derechos Humanos, sostenibilidad, calidad, universalidad y ética, así como por los pilares que se muestran a continuación:



Fuente: Elaboración propia, CGR (2019)

2.12. No obstante, a pesar de que existe una formalización de dicha política, de la información suministrada por la Administración, no se evidencia documentación relacionada con la formulación de aspectos fundamentales que debe contener la definición de una política pública como lo son la identificación del problema, sus causas y la definición de una línea base que contribuya a medir el avance de la política y la determinación del resultado final esperado.

- 2.13. Además, no se evidencia la incorporación del Estado de Situación o Diagnóstico, en la Política pública, el cual parte de la identificación del problema prioritario, sus causas y efectos o consecuencias, los cuales una vez definidos y jerarquizados contribuyen a precisar los aspectos que se van a intervenir por medio de la política pública y a definir las líneas de acción a seguir. En ese mismo sentido, específicamente en cuanto a la formulación de los objetivos, se observa que existen líneas estratégicas diseñadas para cada pilar, sin embargo estos no responden a una problemática existente para la política, sino para la intervención institucional en cada uno de esos pilares de manera desvinculada.
- 2.14. Tampoco, se visualiza la inclusión de la PSEBC en la Agenda política⁶ con el fin de destacar su relevancia ante los principales desafíos en materia de ciencia, tecnología e innovación que se vinculan a la problemática a la cual se pretende dar respuesta, destacando el propósito común, los objetivos o las aspiraciones a mediano o largo plazo.
- 2.15. De igual manera, los papeles y responsabilidades de las partes interesadas no se encuentran claramente definidos en el planteamiento de dicha política de manera que permita la identificación de los objetivos, roles, compromisos, recursos y obligaciones de todos los involucrados en su implementación y cumplimiento.
- 2.16. Respecto a la toma de decisiones conjunta, no se observa el establecimiento formal de los mecanismos de articulación de los actores que intervienen en el cumplimiento de los pilares de la política a través de la conformación de comisiones encargadas de velar por el cumplimiento y continuidad de la política en el tiempo, así como la definición de procesos de monitoreo y evaluación para dar seguimiento al avance y cumplimiento de la política.
- 2.17. Existe a nivel del MICITT un esfuerzo por implementar acciones para el diseño de una actuación conjunta a través del desarrollo de talleres, foros de consulta, mesas de trabajo y conformación de equipos técnicos y expertos con la participación de distintos actores; sin embargo, estas actividades no están orientadas a la definición de la PSEBC específicamente.
- 2.18. Es importante destacar, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) mediante oficio DM-235-17 del 20 de abril de 2017, emitió criterio sobre el contenido de la “Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017- 2030” a solicitud del MICITT. En dicha oportunidad, el MIDEPLAN señaló varios aspectos con oportunidad de mejora, entre los cuales se señalan los puntos anteriormente indicados en relación con el componente de institucionalización de la política pública.
- 2.19. En relación con la institucionalización de las políticas públicas, existen conceptos derivados de las mejores prácticas internacionales⁷, que si bien no son de aplicación obligatoria para el país, pueden servir como marco de referencia para potenciar la gobernanza de las políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación; entre las que se pueden citar: 1) La institucionalización de la política pública debe darse de manera formal por medio de una norma

⁶ Es la construcción social del problema al que se le pretende dar respuesta se genera por medio del posicionamiento de su manifestación en la agenda social, para que se ejecuten acciones que mejoren la situación y el bienestar de la población. “Guía para la elaboración de políticas públicas” MIDEPLAN (2016) (p.10)

⁷ Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del TCU del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.1, buenas prácticas referentes a la institucionalización.

legal (ley, decreto, resolución etc.) apropiada, emitida por un órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la cual se normativice la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados; 2) Debe existir una definición clara y formal de las competencias de las principales partes interesadas involucradas en la política pública, de manera que sea posible la identificación de los objetivos, papeles, responsabilidades, recursos y obligaciones de todos los involucrados, incluyendo el abordaje para tratar la resolución de conflictos, identificar y dividir riesgos y oportunidades, y establecer formas de revisión, evaluación y monitoreo; 3) Debe definirse la institucionalización formal de los procesos decisorios referentes a la política pública; y, 4) Existencia del marco regulatorio que no perjudique el desempeño de la política pública por el exceso de formalismo y de detalle.

- 2.20. Adicionalmente, la Guía para la elaboración de políticas públicas, diseñada por el MIDEPLAN, establece tres fases para la elaboración de política pública desde su formulación, desarrollo, hasta la evaluación. Respecto a la formulación, materia que atañe el presente informe; se parte de que la política debe plantear la definición de los problemas de interés público, criterios de evaluación, instrumentos, responsabilidades de los participantes, los procedimientos técnicos y administrativos, que se aplicarán en el horizonte temporal de la política. (pp.6-7)
- 2.21. Las citadas carencias en la formulación la política pública articulada y específica que regule la actuación conjunta de todos los órganos públicos involucrados que intervienen en materia de ciencia, tecnología e innovación conlleva el consecuente riesgo de que las acciones que lleva a cabo el Ministerio relacionadas con la materia, no sean congruentes para solventar una problemática específica y definida en beneficio de la ciudadanía y en aporte a la agenda política del país.

COORDINACIÓN

- 2.22. En lo que respecta al componente de coordinación para la gobernanza de las políticas públicas, se determinó que no se encuentran formalmente definidas las instancias de articulación para alinear las acciones estratégicas y operativas de los actores involucrados en relación con la PSEBC; en ese sentido, tampoco se definió un modelo para la actuación conjunta; ni la designación formal de un líder para que coordine los esfuerzos colaborativos en el desarrollo de la política; tampoco se han definido estrategias que permitan compartir los recursos (financieros, humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados.
- 2.23. Si bien, dentro del quehacer institucional se utilizan perfiles de proyectos en los que se definen los responsables de los mismos, el intercambio de recursos entre participantes y la generación de canales de comunicación relacionados con la ejecución de estos proyectos, no se evidencia que desde la formulación de la política existiera una definición formal de estos aspectos vinculados directamente a solventar una problemática definida para la PSEBC.
- 2.24. De igual manera que el título anterior, el MIDEPLAN en el criterio emitido mediante oficio DM-235-17 del 20 de abril de 2017 sobre el contenido de la “Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017- 2030”, sugiere reforzar aspectos atinentes al componente de coordinación de la política pública como la incorporación de un modelo de gestión que precise el papel y responsabilidades de los actores y entes participantes, entre otros.

- 2.25. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la coordinación, las mejores prácticas internacionales⁸ señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Coherencia entre las políticas públicas, de manera que las acciones y los objetivos específicos de las intervenciones emprendidas por las diversas entidades estén alineados, los resultados esperados puedan ser alcanzados y se refuercen mutuamente, ampliando el impacto sobre el ciudadano; 2) Existencia de coordinación y relacionamiento horizontal entre actores públicos y privados, actuando de forma articulada para la formulación y la gestión de políticas públicas; 3) Establecimiento de mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear las estrategias y operaciones de las organizaciones involucradas en políticas transversales y descentralizadas, para alcanzar el resultado común; 4) Identificación de los recursos humanos, de tecnología de la información, físicos y financieros necesarios para iniciar y mantener el esfuerzo cooperativo, en la medida en que las organizaciones poseen diferentes niveles de recursos y capacidades; 5) Adopción de una estrategia de comunicación coordinada y amplia para que todas las partes puedan colaborar unas con las otras efectivamente, y en la cual se considere el establecimiento y divulgación de canales efectivos de comunicación y consulta con las diferentes partes interesadas, considerando las características y posibilidades de acceso de cada público objetivo; y, 6) Publicación, para conocimiento de todas las partes interesadas, de la estructura de gobernanza vigente en la política pública, así como de los papeles y de las responsabilidades definidos, incluyéndose como es que el esfuerzo cooperativo será liderado.
- 2.26. Por otra parte, la Guía para la elaboración de Políticas Públicas, considera que los actores responsables deben contemplar la dinámica de coordinación y participación para ejecutar las acciones estratégicas y llegar a metas comunes, que la actividad institucional aislada no podrá llegar a cumplir, sin estar en un sistema de acción complementaria, con entidades de diversa índole (p.39)
- 2.27. Al respecto, la ausencia de la designación del líder formalmente establecido quien coordine la elaboración de dicha política, conlleva el consecuente riesgo de que cada uno de los actores ejecute cualquier acción relacionada con la materia sin que se llegue a cumplir con los pilares y las acciones que se manifiestan en la política.

PLANIFICACIÓN

- 2.28. En cuanto al componente de planificación para la gobernanza de las políticas públicas, mediante el análisis realizado por la Contraloría General, se determinó la ausencia de una estrategia formalmente establecida para la respectiva planificación conjunta e individual por parte de los actores responsables que intervienen en materia de ciencia, tecnología e innovación para la identificación de las causas, delimitación del público objetivo; y el establecimiento de los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta para atacar las causas de los problemas; definición de los productos que se deben generar para lograr los resultados proyectados; esclarecimiento de las actividades para generar los productos necesarios y prever las fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta; que permita organizar en una forma sistemática los recursos materiales y humanos.

⁸ Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del TCU del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.5, buenas prácticas referentes a la coordinación.

- 2.29. Al respecto, en lo que se refiere a las acciones realizadas por los macroprocesos en relación con el componente de la Planificación para la gobernanza del desarrollo científico, tecnológico y del conocimiento del país, se determinó que existe una estrategia individual por parte del Ministerio donde se establecieron metas, cronogramas, responsabilidades y planes para efectos del cumplimiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 - 2022. Pese a ello, no se visualiza una planificación conjunta por parte de los actores responsables en el desarrollo de la política país; que contemple entre otros aspectos, los productos, las actividades, la fuente de recursos, los indicadores de desempeño, las metas, el cronograma y los responsables. Además, no se identificó la existencia de un plan de acción conjunto definido para la PSEBC que contemple los atributos citados anteriormente.
- 2.30. Este aspecto, también fue abordado entre las sugerencias emitidas por el MIDEPLAN⁹, el cual indicó la importancia de contar con un plan de acción que oriente el accionar de la política hacia los resultados esperados y que contemple los objetivos, acciones, indicadores y metas que se deberán ejecutar en el corto, mediano y largo plazo.
- 2.31. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la planificación, las mejores prácticas internacionales¹⁰ señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición de los resultados de las políticas teniendo una visión a largo plazo, considerando la situación nacional e internacional; 2) Explicitación de la etapa de referencia inicial, es decir, de la línea de base (el “marco cero”) que servirá de subsidio para la evaluación del resultado de la intervención pública”; 3) “Formulación de políticas basada en evidencias, con el aprovechamiento de las experiencias de otros países, con observancia de las variaciones regionales; 4) Definición de objetivos lo suficientemente precisos para permitir una delimitación nítida del campo de actuación de la política, traduciéndolos, a su vez, en metas precisas y objetivamente caracterizadas, que concurren para la consecución de los propósitos más generales de la intervención pública, con el fin de orientar las acciones gubernamentales y asegurar la transparencia sobre metas y resultados; 5) Consistencia en la lógica de intervención de la política, alineando insumos, actividades, productos, efectos e impactos en función de los problemas a ser atacados y de las correspondientes causas identificadas en la formulación de la política pública; 6) Consulta a todos los involucrados en la implantación durante el proceso de planificación, incluyéndose la definición consensual de los objetivos, en el acuerdo sobre las prioridades y en la determinación de una estrategia clara y comprensible, tomando en consideración cómo y por quién los productos y servicios serán prestados, de modo que sean conscientes de los resultados esperados; y 7) Establecimiento, de común acuerdo, de objetivos coherentes y alineados entre todas las organizaciones involucradas en la implementación de la estrategia, para que los resultados esperados puedan ser alcanzados.
- 2.32. Por otra parte, la Guía para la elaboración de Políticas Públicas, considera que la planificación “es un proceso anticipado de una actividad, de acuerdo con un análisis entre fines u objetivos que se quieren alcanzar y los medios o recursos de los que disponemos”, por lo que se considera que el Plan de Acción de la Política es un proceso que complementan la política pública y orienta el

⁹ Oficio DM-235-17 del 20 de abril de 2017 MIDEPLAN

¹⁰ Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.2, buenas prácticas referentes a la planificación

accionar hacia los resultados esperados, en el cual se consideran los temas prioritarios, no como sumatoria, sino como prioridad y énfasis (p.44).

- 2.33. Al respecto, las limitaciones evidenciadas en cuanto a la planificación de las políticas públicas genera el riesgo de que el proceso actual de planificación se elabore e implemente sin la integralidad necesaria para la atención efectiva de las necesidades en materia de ciencia, tecnología e innovación, y la operacionalización eficaz de las iniciativas gubernamentales, afectando así la consecución de los objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

- 2.34. En relación con el componente de monitoreo y evaluación para la gobernanza de las políticas públicas, no se obtuvo evidencia en cuanto a la definición de una estrategia formalmente establecida para el monitoreo de la actuación individual y conjunta que realizan los actores responsables que intervienen en la PSEBC, que considere entre otros aspectos la definición de procesos de trabajo e indicadores para monitorear y evaluar la actuación gubernamental individual y conjunta, y la comunicación regular entre las partes interesadas para informarse en relación con el progreso de los indicadores y resultados obtenidos; que permita utilizar los resultados de las evaluaciones para promover mejoras en las acciones gubernamentales.
- 2.35. En este aspecto, de igual manera, el MIDEPLAN¹¹ emitió el criterio, a solicitud del Ministerio, indicando que la política tiene oportunidad de mejora en la definición de un Modelo de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas que permita la transparencia y la mejora en la gestión interinstitucional.
- 2.36. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente al monitoreo, las mejores prácticas internacionales¹² señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición del ámbito, del propósito y de los demandantes del sistema de monitoreo y evaluación desde el momento de formulación de la política; 2) Identificación de indicadores clave de progreso para los principales objetivos de la política; 3) Disponibilidad suficiente de datos confiables y relevantes para dar soporte a los informes de desempeño de la política; 4) Identificación de los principales agentes responsables del suministro y utilización de datos e informaciones; 5) Comunicación regular sobre el progreso de la política, mediante informes de implementación, a las principales partes interesadas; 6) Monitoreo y evaluación de los progresos para los principales productos de la implementación; 7) Comunicación programada de los resultados de la evaluación, con el fin de promover la retroalimentación oportuna en el ámbito del ciclo de políticas públicas; y 8) Desarrollo de mecanismos para monitorear, evaluar y reportar resultados de los esfuerzos cooperativos.
- 2.37. Adicionalmente, la Guía para la elaboración de Políticas Públicas toma en cuenta cinco criterios para evaluar una política pública, basado en lo establecido por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), siendo estos, la i) Pertinencia: medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades de la población objetivo y las políticas del país, ii) Eficacia: comparación de las metas vs. resultados alcanzados, iii) Impacto: Medida en que la intervención contribuye a la resolución del problema que dio lugar a su diseño, iv) Eficiencia: Medida en que existe una relación adecuada entre los recursos aplicados y los

¹¹ Oficio DM-235-17 del 20 de abril de 2017 MIDEPLAN

¹² Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del TCU del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.6, buenas prácticas referentes al monitoreo y evaluación.

resultados alcanzados y la v) Sostenibilidad: Medida en que los resultados alcanzados perdurarán más allá del final de la intervención (p. 43).

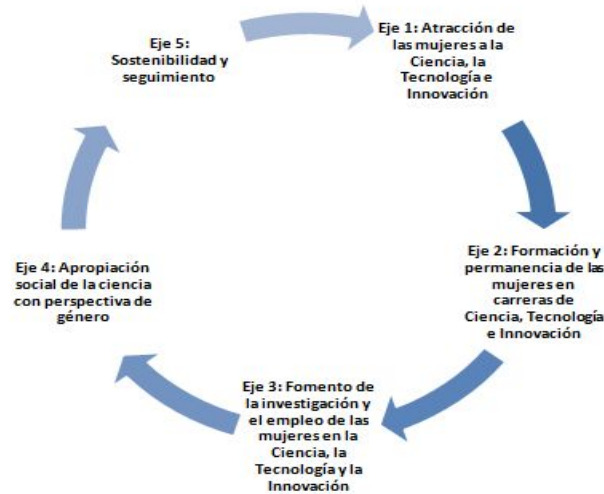
- 2.38. En efecto, las debilidades planteadas conllevan a enfrentar el riesgo de que no se tomen de manera oportuna las decisiones en relación con las posibles acciones correctivas en lo que respecta a cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quién las ejecuta, los beneficiarios, entre otros; y las mejoras que puedan requerirse de la actuación gubernamental para conseguir los objetivos en materia de ciencia, tecnología e innovación plasmados en la política señalada. Situación que se refuerza ante la ausencia de una definición de la línea base de la política, lo que obstaculiza la evaluación y medición del grado de avance de la política.

Debilidades en la formulación de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PICTTI) 2018-2027

INSTITUCIONALIZACIÓN

- 2.39. En lo que se refiere al componente de institucionalización para la gobernanza de la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, empleo y el disfrute de los productos de ciencia, tecnología, las telecomunicaciones y la innovación (PICTTI) 2018-2027, se determinó que para la formalización de la política se emitió el Decreto Ejecutivo Nro. 41149-MICITT publicado en La Gaceta 94 del 29 de mayo de 2018, la cual tiene como objetivo promover la igualdad en la participación de las mujeres respecto de los hombres en la atracción, la permanencia, la formación, la capacitación, el empleo de calidad y la investigación, en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, para facilitar el disfrute de los avances científicos-tecnológicos. Para el logro de dicho objetivo exige el desarrollo de acciones en el marco de cinco ejes de intervención, a saber:

Figura nro. 2
PICTTI 2018 - 2027



Fuente: Elaboración propia, CGR (2019)

- 2.40. Por otra parte, también se determinó que a pesar de que el grado de gobernanza presenta un nivel avanzado en la formulación de la PICTTI, no se encontró evidencia en relación con la formalización de la Comisión de Alto Nivel integrada por jerarcas del Poder Ejecutivo, del Sector Privado, Academia y Sociedad Civil que forman parte del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones, para la toma de decisiones respecto de los compromisos que asumirán las instituciones y las alianzas estratégicas con organizaciones que representan para la ejecución de la Política y el plan de acción, considerando las competencias, los recursos y los instrumentos de conducción estratégica a nivel institucional y sectorial
- 2.41. Lo anterior se presenta no obstante lo señalado en la PICTTI la cual indica que se debe crear dicha Comisión y que debe estar respaldada por un Decreto Ejecutivo promovido por el MICITT, donde se señalen las funciones y las responsabilidades de quienes formarán parte de la misma.
- 2.42. Al respecto, la debilidad evidenciada en cuanto a este aspecto de la institucionalización de la política presenta el riesgo que ante esa falta de formalización de la Comisión citada se afecte el buen desarrollo de la PICTTI y la toma de decisiones respecto de los compromisos que asumirán los actores involucrados para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la política.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL

Debilidades en el proceso de Planificación Estratégica Institucional

- 2.43. De acuerdo con la revisión realizada por parte de esta auditoría en cuanto a los procesos de planificación estratégica en el MICITT, el Órgano Contralor determinó que la institución no cuenta con un Plan Estratégico Institucional aprobado y divulgado como parte de sus procesos organizacionales.
- 2.44. Si bien, durante el desarrollo de esta auditoría se señaló¹³ que existe una propuesta de Plan Estratégico Institucional que se encontraba en etapa de elaboración y de borrador, al momento de la validación de resultados realizada con la Administración en reunión sostenida el 27 de noviembre de 2019, se indicó que dicho documento aún no había sido emitido. Tampoco se recibió por parte de la Administración una comunicación y formalización de dicha planificación estratégica, ni la documentación que respaldara la aprobación y compromiso de la jerarquía institucional en garantizar la sostenibilidad para el cumplimiento de esta planificación.
- 2.45. En Costa Rica los planes estratégicos institucionales son instrumentos de planificación establecidos legalmente en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013, que en su artículo 13 los define como:

“Los PEI son instrumentos de planificación institucional de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Los PEI deben reflejarse en los POI, así como en los presupuestos institucionales que se emitan durante su vigencia”.

¹³ Oficio MICITT-DVCT-OF-244-2019 del 22 de julio, 2019

- 2.46. Ese mismo reglamento en el inciso e) del artículo 28¹⁴ señala que dentro de las funciones de las Unidades de Planificación Institucional (UPI), está el deber de formular el Plan Estratégico Institucional con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.
- 2.47. Además, los lineamientos sobre “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)¹⁵ del MIDEPLAN señalan la importancia de contar con la aprobación y compromiso de la máxima Jerarquía institucional mediante un comunicado oficial o por medio de una reunión entre la Jerarquía Institucional y de ser posible con los funcionarios en general, esto con el fin de demostrar el compromiso y de ser necesario explicar el esfuerzo que se plantea realizar con la planificación.
- 2.48. Para la Contraloría General, las situaciones encontradas obedecen a que el MICITT hasta el 2018 inició con el proceso de elaboración de un Plan Estratégico Institucional, no obstante lo anterior, las iniciativas manifiestas en esas acciones aún no se han visto concretadas, oficializadas ni divulgadas a nivel institucional.
- 2.49. Al respecto, contar con una planificación adecuada es fundamental si se quiere lograr un mejor desempeño y resultados de la institucionalidad pública en beneficio de la ciudadanía. Además, es de suma importancia, ya que ayuda a la concreción de políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales que la organización pretende implementar en el corto, mediano y largo plazo; asimismo, el PEI deberá de tomarse como referencia inmediata para formular Planes Operativos Anuales y facilitar la asignación del presupuesto institucional correspondiente a su vigencia, de manera que oriente el accionar de la organización con miras al logro de los objetivos establecidos a nivel institucional y en vinculación y congruencia con otros instrumentos de planificación de mayor rango, así como las políticas establecidas en el sector.

3. Conclusiones

- 3.1. La gobernanza de las políticas públicas en el contexto de este informe, es entendida como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas en beneficio de la sociedad. Considera que la cooperación y articulación entre los actores quienes se encuentran involucrados en un propósito común, es cuestión central para explicar el éxito o el fracaso de las políticas públicas, teniendo en cuenta que aisladamente no se consiguen alcanzar los resultados sin la participación de los demás actores.
- 3.2. Conforme con los criterios aplicados y las valoraciones realizadas, se desprenden como resultados principales, que en cuanto a la formulación de la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento 2017- 2030, esta se encuentra en un nivel inicial en su definición, lo que evidencia retos y oportunidades de mejora en la materia objeto de estudio.

¹⁴ Decreto Ejecutivo 37735 publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio de 2013

¹⁵ Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) / MIDEPLAN, 2018. (p.14)

- 3.3. En ese sentido, las debilidades encontradas en la formulación de dicha política desde los componentes de institucionalización, coordinación, planificación así como monitoreo y evaluación plantean los riesgos de que las acciones que lleva a cabo el Ministerio relacionadas con la materia de CTI no estén orientadas a solventar una problemática específica y definida en beneficio de la ciudadanía y en aporte a la agenda pública del país.
- 3.4. Las situaciones expuestas exigen a las instancias responsables, reforzar los mecanismos de gobernanza en lo relativo a los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo de la PSEBC, para los macroprocesos evaluados, a fin de corregir las debilidades existentes en la gobernanza de las políticas públicas aplicadas en materia de ciencia y tecnología.
- 3.5. Por otra parte en cuanto a la formulación de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PICTTI) 2018-2027, esta se encuentra en un nivel avanzado en su definición, sin embargo existen aspectos con oportunidad de mejora en la materia objeto de estudio.
- 3.6. En ese sentido, las debilidades encontradas en el componente de institucionalización de la política conlleva el riesgo de afectar el buen desarrollo de la política y la toma de decisiones respecto de los compromisos que asumirán las instituciones, las alianzas estratégicas con organizaciones, las competencias, los recursos y los instrumentos de conducción a nivel institucional y sectorial para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la política en el largo plazo.
- 3.7. Por último; se determinó que el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones no posee una definición de su Planificación Estratégica Institucional que ayude a la concreción de políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales que la organización pretende implementar en el corto, mediano y largo plazo.
- 3.8. Contar con una planificación adecuada es fundamental si se quiere lograr un mejor desempeño y resultados de la institucionalidad pública en beneficio de la ciudadanía ya que contribuye a la concreción de las políticas, los objetivos y los proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales que la organización pretende implementar en el corto, mediano y largo plazo; además sirve como marco orientador del accionar de la organización con miras al logro de los objetivos establecidos a nivel institucional y en congruencia con otros instrumentos de planificación de mayor rango, así como las políticas establecidas en el sector.

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 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 LUIS ADRIAN SALAZAR SOLÍS EN SU CALIDAD DE MINISTRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar y oficializar, de manera concertada entre los diferentes actores, la Política Nacional de Sociedad y Economía basada en el Conocimiento de manera que incorpore los mecanismos de gobernanza de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y considerando las buenas prácticas establecidas en la “Guía para la elaboración de políticas públicas”, diseñada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el fin de solventar las debilidades señaladas en los párrafos 2.1 al 2.42 de este informe. Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación mediante el cual se haga constar la elaboración de un cronograma de las acciones a seguir para cumplir con la disposición solicitada.
 - ii. A más tardar el 18 de diciembre de 2020, una certificación en la cual se haga constar los avances del ajuste solicitado.
 - iii. A más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación de la oficialización del ajuste a dicha Política.
- 4.5. Elaborar y oficializar un plan de acción para la actuación conjunta de los actores involucrados en la PSEBC que contemple la definición de las acciones estratégicas, indicadores, metas, línea base, estimación de recursos, responsables así como los plazos para su cumplimiento, considerando las buenas prácticas establecidas en la “Guía para la elaboración de políticas públicas”, diseñada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el fin de solventar las debilidades señaladas en los párrafos 2.28 al 2.33 de este informe. Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación mediante el cual se haga constar la elaboración de un cronograma de las acciones a seguir para cumplir con la disposición solicitada.
 - ii. A más tardar el 18 de diciembre de 2020, una certificación en la cual se haga constar los avances en la elaboración del plan de acción solicitado.
 - iii. A más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación donde se haga constar la elaboración y oficialización del plan de acción solicitado.

- 4.6. Oficializar la Comisión de Alto Nivel integrada por jefes del Poder Ejecutivo, del Sector Privado, Academia y Sociedad Civil, que forman parte del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones tal como lo solicita la PICTTI (ver párrafos 2.39 al 2.42 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 30 de junio de 2020, una certificación mediante la cual se haga constar la oficialización de dicha comisión mediante decreto ejecutivo.
- 4.7. Resolver, oficializar y divulgar acerca de la propuesta del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 28 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN, y los lineamientos definidos por el MIDEPLAN en esa materia (ver párrafos 2.43 al 2.49 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación en la cual conste la oficialización y divulgación del PEI solicitado.

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Mari Trini Vargas Álvarez
Asistente Técnico

Daniela Hernández Salazar
Fiscalizadora Asociada

Andrea Lizano Loría
Fiscalizadora Asociada

aam/ghj
Exp: CGR-INAU-2019000471
G: 2019000401-1

Anexo nro. 1

Tabla 1. Resultados de la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas:
Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en Conocimiento (PSEBC) 2017-2030

Componentes de Gobernanza	Apropiación Social del Conocimiento	Desarrollo Tecnológico	Innovación	Promedio general PSEBC
	Evaluación CGR			
Institucionalización	0,63	0,63	0,88	0,71
Coordinación	1,00	1,00	1,75	1,25
Planificación	0,63	0,63	0,63	0,63
Monitoreo	0,63	0,63	0,63	0,63
Nota total	2,88	2,88	3,88	3,21
Calificación	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial

¹ La nota total se determina de acuerdo con una ponderación asignada a las respuestas de cada pregunta establecido en el cuestionario aplicado, cuya máxima nota es 10.

Fuente: CGR, resultados obtenidos del cuestionario que contiene la evaluación de las políticas públicas, 2019

Tabla 2 . Resultados de la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas:
Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, empleo y el disfrute de los productos de ciencia, tecnología, las telecomunicaciones y la innovación (PICTTI) 2018-2027

Componentes de Gobernanza	Apropiación Social del Conocimiento
	Evaluación CGR
Institucionalización	2,25
Coordinación	2,50
Planificación	2,14
Monitoreo	2,50
Nota total	9,39
Calificación	Avanzada

¹ La nota total se determina de acuerdo con una ponderación asignada a las respuestas de cada pregunta establecido en el cuestionario aplicado, cuya suma máxima nota es 10.

Fuente: CGR, resultados obtenidos del cuestionario que contiene la evaluación de las políticas públicas, 2019