

**UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
POSGRADO EN GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

**Análisis de las variaciones del tipo de cambio y su efecto sobre los
presupuestos públicos de los Ministerios y otras entidades relacionadas,
2021-2023**

GUSTAVO LEÓN JIMÉNEZ

HEREDIA, COSTA RICA

Abril 2024

**Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal
Examinador de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas para optar por el
grado de Maestría.**

**Análisis de las variaciones del tipo de cambio y su efecto sobre los
presupuestos públicos de los Ministerios y otras entidades relacionadas,
2021-2023**

GUSTAVO LEÓN JIMÉNEZ

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

MSc. Marco Otoy Chavarría

Coordinador de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas

Ph.D. Mary Luz Moreno Díaz

Tutora

Ph.D. Rafael Diaz Porras

Miembro del Comité Asesor

MSc. Damaris Vega Monge

Miembro del Comité Asesor

Gustavo León Jiménez

Sustentante

Agradecimientos

A mis profesores, por la dedicación, compromiso y paciencia, en especial a Ph.D. Mary Luz Moreno Díaz, MSc. Damaris Vega Monge, Ph.D. Daniela García Sánchez, Ph.D. Rafael Diaz Porras, Ph.D. Keinor Ruiz Mejías y Ph.D. Gerardo Jiménez Porras.

¡Muchísimas gracias!

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia, a mi compañera de toda una vida Alejandra Rojas Hernández y a mi hija Jimena León Rojas, por la paciencia y motivación, que este trabajo sirva para fortalecer nuestra unión.

Tabla de contenido

| | |
|--|------|
| MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR | iii |
| Agradecimientos | iv |
| Dedicatoria..... | v |
| Índice de cuadros..... | viii |
| índice de Tablas..... | viii |
| Índice de Gráficos | ix |
| Resumen Ejecutivo | x |
| Summary | xii |
| Palabras clave | xiv |
| Keywords | xiv |
| INTRODUCCIÓN | xv |
| CAPÍTULO I. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN..... | 1 |
| 1.1 Antecedentes | 1 |
| 1.2 Justificación del problema | 7 |
| 1.3 Planteamiento del Problema | 9 |
| 1.4 Objetivos de la investigación | 14 |
| 1.4.1 Objetivo General | 14 |
| 1.4.2 Objetivos específicos | 14 |
| CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO | 14 |
| 2.1 Marco teórico | 14 |
| 2.1.1 El tipo de cambio y los regímenes cambiarios | 15 |
| 2.1.2 Presupuesto público y su nexos con el tipo de cambio | 18 |
| 2.1.3 Entidades relacionadas con los Ministerios en el proceso presupuestario . | 23 |
| 2.1.4 Gestión administrativa para la cobertura cambiaria en los Presupuestos Públicos | 24 |
| 2.2 Marco Metodológico..... | 27 |
| 2.2.1 Enfoque de Investigación..... | 27 |
| 2.2.2 Métodos y técnicas | 29 |
| 2.2.3 Etapas de la investigación | 30 |
| 2.2.4 Sujetos de investigación | 31 |

| | | |
|---|---|----|
| 2.2.5 | Fuentes de información..... | 33 |
| 2.3 | Variables para cada objetivo | 35 |
| 2.4 | Alcances y limitaciones | 37 |
| 2.4.1 | Alcance..... | 37 |
| 2.4.2 | Limitaciones..... | 37 |
| CAPITULO III. ANALIS DE RESULTADOS SEGÚN LOS OBJETIVOS DE ESTUDIO | | |
| | | 37 |
| 3.1 | Efectos físicos y financieros de las variaciones del TC en las etapas del proceso presupuestario de los Ministerios. | 37 |
| 3.1.1 | Proceso de Formulación Presupuestaria | 38 |
| 3.1.2 | Ejecución Presupuestaria | 41 |
| 3.1.3 | Seguimiento y evaluación | 46 |
| 3.2 | Efectos de las variaciones en el tipo de cambio sobre los pagos a proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios. ... | 52 |
| 3.3 | Mecanismos de gestión administrativa ante los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica. | 61 |
| 3.3.1 | Presupuestos plurianuales..... | 62 |
| 3.3.2 | Gestión por resultados..... | 63 |
| 3.3.3 | Modificaciones presupuestarias específicas | 69 |
| 3.3.4 | Gestión de riesgos..... | 71 |
| 3.3.5 | Otros mecanismos de gestión administrativa | 74 |
| CAPITULO IV. CONCLUSIONES | | 77 |
| 4.1 | Efectos físicos y financieros de las variaciones del TC sobre los presupuestos públicos..... | 77 |
| 4.2 | Efectos en los pagos a proveedores y organismos internacionales..... | 78 |
| 4.3 | Mecanismos de gestión administrativa para enfrentar las variaciones del TC | 80 |
| CAPITULO V. RECOMENDACIONES | | 81 |
| 5.1 | Flexibilizar la utilización del TC en la etapa de formulación | 81 |
| 5.2 | Gestión de riesgos cambiarios | 82 |
| 5.3 | Permitir pagos en dólares a los Ministerios para proveedores | 82 |
| 5.4 | Indexación de presupuestos dolarizados..... | 83 |

| | |
|---|-----|
| REFERENCIAS | 84 |
| ANEXOS..... | 92 |
| Entrevista No. 1 | 92 |
| Entrevista No. 2 | 98 |
| Procedimiento Gestión de riesgo cambiario | 105 |

Índice de cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1 Costa Rica: Tipos de cambio utilizado para formular, máximo, mínimo y promedio de venta, por año, 2021-2023..... | 39 |
| Cuadro 2 Costa Rica: Detalle de montos formulados y ejecutados, presupuesto MICITT 2023, según subpartida..... | 42 |
| Cuadro 3 Costa Rica: Detalle de trámites registrados por los Ministerios, según moneda, 2021 – 2023..... | 53 |
| Cuadro 4 Costa Rica: Detalle de montos pagados por los Ministerios, según moneda, 2021 – 2023..... | 55 |
| Cuadro 5 Detalle resumen del monto facturado y pagado al proveedor, 2022..... | 57 |
| Cuadro 6 Detalle resumen del monto facturado y pagado al proveedor, 2022..... | 57 |
| Cuadro 7 Costa Rica: Detalle de saldos de diferencial cambiario por pagos a proveedores, por Ministerio, 2021 – 2023 | 58 |
| Cuadro 8 Costa Rica: Detalle de recursos asignados en el presupuesto para organismos Internacionales, 2021 – 2023..... | 60 |
| Cuadro 9 Costa Rica: Detalle de duración de modificaciones presupuestarias Programadas, 2021 – 2023..... | 70 |

índice de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Ventajas y desventajas de los regímenes cambiarios, según su flexibilidad | 17 |
| Tabla 2 Variables para cada objetivo..... | 36 |
| Tabla 3 Costa Rica: Justificaciones de subejecución realizadas por los Ministerios, 2021 – 2023..... | 43 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 4 Inconvenientes en la operativa de ejecución en los Ministerios, 2021–2023 | .46 |
| Tabla 5 Costa Rica: Detalle de factores y justificación, según partida presupuestaria del Presupuesto Nacional, 2021 – 2023..... | 49 |
| Tabla 6 Diferencias de presupuesto por resultados y el enfoque presupuestario actual de los Ministerios del Presupuesto Nacional | .67 |
| Tabla 7 Costa Rica: Otras medidas sugeridas por los Ministerios y Entes Rectores en materia de afectación presupuestaria por el TC | 74 |
| Tabla 8 Costa Rica: Gestiones realizadas por los Ministerios ante los efectos del diferencial cambiario en el proceso presupuestario, 2021 – 2023 | 76 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|---|
| Gráfico 1 Costa Rica: Tipo de cambio máximo, mínimo y promedio por año, 1983-2023 | 2 |
| Gráfico 2 Costa Rica: Rango del Tipo de cambio, 1983-2023..... | 3 |

Resumen Ejecutivo

Esta investigación brinda un aporte en finanzas públicas, y se refiere a los efectos de las variaciones en el tipo de cambio en los presupuestos de los Ministerios del Gobierno Central y sobre otras entidades relacionadas con estos, (2021-2023). El objetivo es proponer mejoras en la gestión administrativa y en la eficacia de sus operaciones. Dado lo anterior, en el marco teórico, se desarrollaron conceptos como: 1) TC y regímenes cambiarios, 2) TC y el Presupuesto 3) Entidades relacionadas con los Ministerios y 4) Instrumentos de gestión administrativa para la cobertura cambiaria.

El enfoque que se utilizó es mixto, se recolectó y analizó datos cuantitativos y cualitativos, permitiendo una perspectiva más integral del problema. Se realizó una revisión de la página la web del Ministerio de Hacienda en relación con los presupuestos ministeriales, se emplearon datos del Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF), encuestas y entrevistas a sujetos responsables y especialistas tanto de los Ministerios como de entes rectores.

A partir de los métodos anteriores, se obtuvo como resultado, información sobre las situaciones provocadas por las variaciones del TC, como subejecuciones, faltantes de recursos, reprocesos, incumplimiento de metas, se logra evidenciar incertidumbre en los pagos a proveedores. Respecto a los temas de gestión administrativa, se analizaron herramientas, como los enfoques de presupuesto plurianual, gestión para resultados, modificaciones presupuestarias y gestión de riesgos.

En conclusión, se evidenciaron problemas en la ejecución y en el ámbito operativo de los ministerios, a la vez, estas afectaciones repercuten en los pagos a proveedores y organismos internacionales. Por otro lado, las opciones que la administración tiene para gestionar esos efectos se ven limitadas y su aplicación ameritaría principalmente cambios en procesos administrativos a nivel ministerial, en el accionar de los entes rectores, legales y operativos. Por último, se recomienda al ente rector en materia presupuestaria algunas opciones tales como: flexibilizar el uso

del TC, que se permita la realización de pagos en dólares, aplicar el riesgo cambiario en las instituciones, y que se utilice un método para indexar recursos formulados en dólares a un valor presente.

Summary

This research provides a contribution to public finances and refers to the effects of variations in the exchange rate on the budgets of the Central Government Ministries and other entities related to them, (2021-2023). The objective is to propose improvements in administrative management and the effectiveness of its operations. Given the above, in the theoretical framework, concepts such as: 1) TC and exchange rate regimes, 2) TC and the Budget, 3) Entities related to the Ministries and 4) Administrative management instruments for exchange coverage were developed.

The approach used is mixed, quantitative, and qualitative data were collected and analyzed, allowing a more comprehensive perspective of the problem. A review of the website of the Ministry of Finance was carried out in relation to the ministerial budgets, data from the Integrated Financial Administrative Management System (SIGAF), surveys and interviews with responsible subjects and specialists from both the Ministries and governing entities were used.

From the previous methods, information was obtained on the situations caused by variations in the TC, such as under-executions, lack of resources, reprocessing, non-compliance with goals, and uncertainty in payments to suppliers was evident. Regarding administrative management issues, tools were analyzed, such as multi-year budget approaches, management for results, budget modifications and risk management.

In conclusion, problems were evident in the execution and operational scope of the ministries; at the same time, these effects had an impact on payments to suppliers and international organizations. On the other hand, the options that the administration has to manage these effects are limited and their application would mainly require changes in administrative processes at the ministerial level, in the actions of the governing, legal and operational entities. Finally, some options are recommended to the governing body in budgetary matters such as: making the use of the TC more

flexible, allowing payments to be made in dollars, applying exchange risk in institutions, and using a method to index formulated resources. in dollars at a present value.

Palabras clave

Tipo de cambio, régimen cambiario, presupuesto público, gestión administrativa, gestión de riesgos, proveedores.

Keywords

Exchange rate, exchange regime, public budget, administrative management, risk management, suppliers.

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se hace un análisis del efecto de las variaciones del tipo de cambio sobre los presupuestos públicos de los Ministerios y otras entidades relacionadas, en el período 2021-2023. En Costa Rica, se encuentran registrados dieciocho Ministerios públicos, cada uno con un presupuesto asignado por ley para un ejercicio económico, el cual se ve afectado por políticas y variables macroeconómicas como el tipo de cambio (TC). Se analizaron alternativas y diferentes enfoques, para entender y enfrentar de mejor forma estos efectos, que permitan mejorar la gestión administrativa y el logro de mayores niveles de eficacia en sus operaciones.

Por otro lado, con la investigación de estos efectos, se pone sobre la mesa este problema, ya que los Ministerios necesitan de mecanismos de gestión administrativa que puedan ayudar a solventar los inconvenientes antes mencionados, sin embargo, estas herramientas en ocasiones están enfocadas al sector privado, o no son prácticas para las instituciones públicas como mecanismos de cobertura cambiaria. Es importante también evidenciar las limitaciones o rigidez de los presupuestos ministeriales, para ajustarse a la materialización del riesgo cambiario.

Dado lo anterior, el objetivo general de esta investigación es analizar los efectos de las variaciones del TC en los presupuestos públicos de los Ministerios, durante todo el proceso presupuestario, así como las repercusiones de éstas sobre otras entidades relacionadas.

Por último, el presente trabajo está conformado por cinco capítulos. En el capítulo I, se desarrollarán los antecedentes de este problema, principalmente los relacionados con las variables de TC y presupuesto, así como la justificación que llevó a desarrollar esta investigación, y el establecimiento de los objetivos.

En el capítulo II se establece el marco teórico con los principales conceptos y relaciones, los cuales permitirán abordar el problema de investigación: 1) el TC y

regímenes cambiarios 2) la relación del TC con el Presupuesto público, normativa asociada, 3) proveedores y organismos internacionales, 4) instrumentos de gestión administrativa para la cobertura cambiaria. A la vez el marco metodológico en donde se explica cuáles fueron los métodos para poder cumplir con los objetivos planteados y desarrollar los resultados.

Respecto al capítulo III se realiza el análisis de los resultados obtenidos, según los objetivos específicos del trabajo: 1) efectos físicos y financieros de las variaciones del TC en las etapas del proceso presupuestario de los Ministerios, 2) efectos de las variaciones en el tipo de cambio sobre los pagos a proveedores y organismos internacionales, 3) mecanismos de gestión administrativa ante los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica.

El capítulo IV se exponen las conclusiones, al igual que en el capítulo anterior por cada objetivo específico; y, por último, en el capítulo V se realizan varias recomendaciones generales con las que, eventualmente, los Ministerios podrían enfrentar los problemas de las variaciones del TC.

CAPÍTULO I. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Antecedentes

En Costa Rica, al 2023, se encuentran registrados dieciocho Ministerios públicos, cada uno de ellos con un fin específico de acuerdo con el objetivo para lo que fueron creados. A la vez, para dar funcionamiento y cumplir con ese objetivo, estas entidades tienen un presupuesto asignado por ley para un ejercicio económico correspondiente, el cual utiliza para cumplir sus metas, sin embargo, dicho presupuesto se ve afectado por políticas y variables macroeconómicas como el tipo de cambio (TC). Seguidamente se brindan los antecedentes relacionados con estas variables.

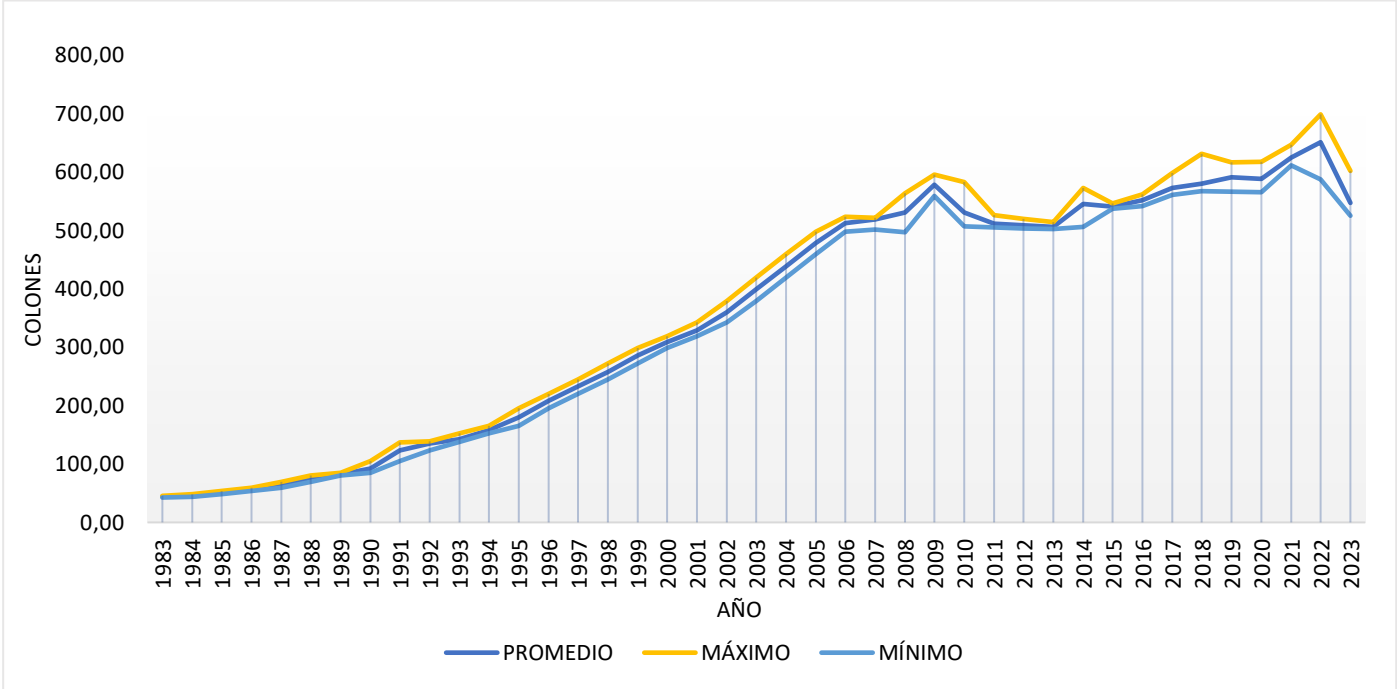
Para empezar, mediante la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) No. 7558, específicamente en los artículos 28 y 85, se le da la potestad a esta entidad del mecanismo que debe utilizar para determinar el precio de la moneda extranjera, en este caso el dólar americano, en moneda nacional, por medio del régimen cambiario que considere conveniente. Es así como en octubre del 2006, acorde a la legalidad, se hace un cambio radical en la política cambiaria, pasando de un sistema de minidevaluaciones a uno de banda cambiaria, basado en un proyecto que se inició para la modernización de la política monetaria, denominado “Esquema de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica (EMEICR).” (Mora y Prado, 2006, p.1). Este cambio inicia una etapa en la cual el sistema cambiario costarricense se determina por oferta y demanda, aumentando la participación del mercado cambiario y a la vez reduciendo o minimizando el grado de control del BCCR.

Como una segunda etapa, en la consolidación de la política monetaria para reducir la inflación, el 30 de enero del 2015, en acta de sesión 5677-2015, el BCCR dispuso establecer a partir del lunes 2 de febrero del 2015 el régimen de flotación administrada, que hasta el día de hoy se utiliza. Básicamente, este nuevo sistema al igual que su predecesor, tiene como una de sus principales características que el valor

del dólar con respecto al colón, y viceversa, sea determinado por el mercado cambiario según la oferta y la demanda, con intervenciones del Banco Central para evitar desviaciones drásticas, principal diferencia con el régimen de minidevaluaciones que reducía la incertidumbre con respecto al valor del TC en el futuro.

Ahora bien, para explicar y dar énfasis de las diferencias en las tendencias entre el régimen de minidevaluaciones y los de flotación (bandas y flotación administrada) y representar mejor estos valores, se muestra el gráfico 1, en donde se observa que hasta el año 2006, que se estuvo bajo el régimen de minidevaluaciones, tanto la línea que representa el máximo, como la línea que representa el mínimo de los TC de cada periodo, se mantuvieron pegadas al promedio, lo cual demuestra su previsibilidad y estabilidad. Sin embargo, a partir del 2006 existe un punto de inflexión, en donde los montos máximos y mínimos de cada año se separan más del promedio.

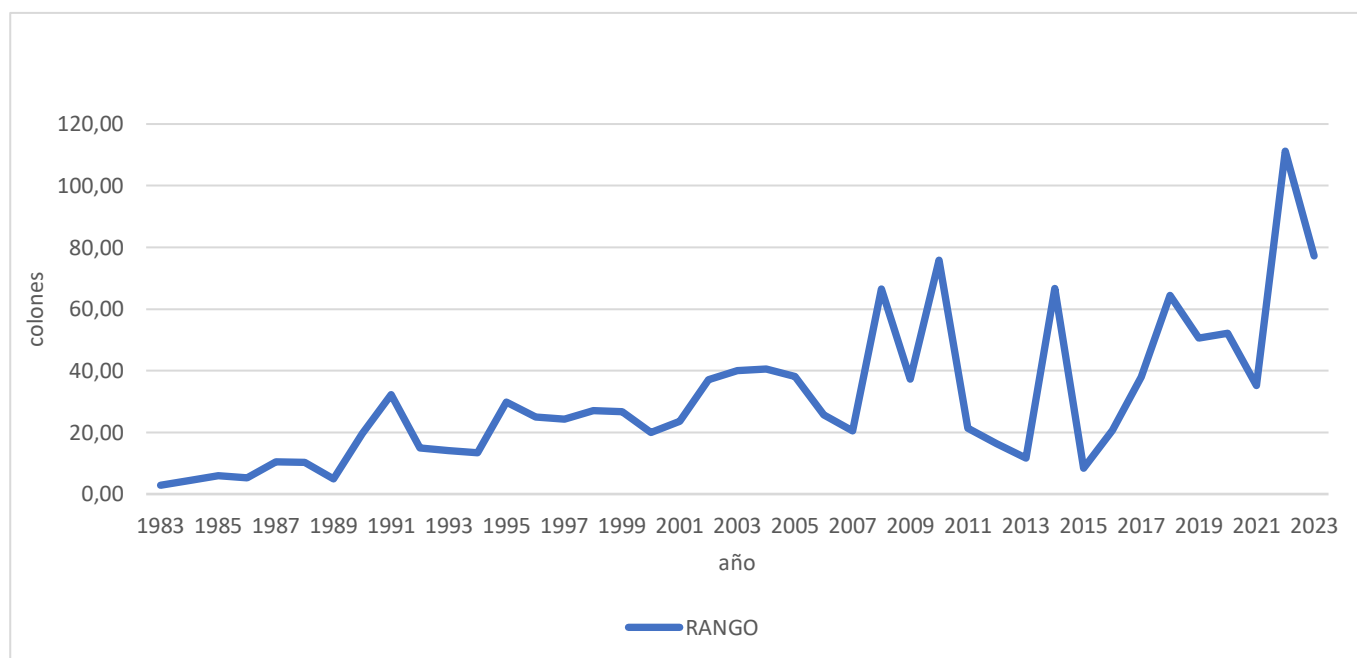
Gráfico 1
Costa Rica: Tipo de cambio máximo, mínimo y promedio por año, 1983-2023
 (en colones)



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del TC de venta del BCCR (2023).

En el gráfico 2 se evidencia que de 1983 al 2006 (23 años), la diferencia entre el valor máximo y el mínimo del TC es relativamente estable o constante. Ahora bien, el comportamiento a partir del 2006 y en adelante (18 años), se resalta porqué existen picos más pronunciados en periodos de tiempo corto.

Gráfico 2
Costa Rica: Rango del Tipo de cambio, 1983-2023
(en colones)



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del BCCR (2023).

Por otro lado, una vez explicado cómo se ha comportado el TC, es necesario también describir la relación de este macro precio en el ámbito presupuestario, con las instituciones del Gobierno Central (Ministerios), ya que es una variable que las entidades públicas deben tomar en cuenta durante el proceso o ciclo presupuestario y que está regulada en los lineamientos emitidos por el ente rector en esta materia.

Es así que, mediante la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley No. 8131 y sus reformas, específicamente en

su artículo 9 menciona que, “Los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente” (Ley 8131, 2001). Esto significa que, en el ámbito de acción de las instituciones públicas del Gobierno Central, existen disposiciones de los entes rectores, como la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda (MH) que regula en materia presupuestaria, estableciendo las reglas para la elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos, así como otra normativa atinente.

Con respecto a esta normativa, relacionada con el TC y el presupuesto, un ejemplo es la Circular DGPN-CIR-0145-2020 denominada “Comunicación de tipo de cambio, costo de vida y contribuciones sociales para el proceso de formulación 2021”, (y sus homólogas DGPN-CIR-0013-2021, DGPN-CIR-005-2022), establece, el TC que se deberá utilizar para realizar los anteproyectos, el en caso específico del anteproyecto del presupuesto 2021 el TC del dólar: $\phi 612,00$ y justifica lo siguiente:

Es importante considerar que la actual política cambiaria se rige por un esquema de tipo de cambio de flotación administrada, mediante el cual el tipo de cambio es determinado por el mercado a través de la oferta y demanda de divisas; sin embargo, a pesar de que el BCCR puede intervenir para evitar fluctuaciones respecto a lo que se espera sobre el comportamiento de esta variable en el mediano y largo plazo, se pueden presentar desvíos respecto al dato que se utilizará para la formulación de los presupuestos. (Dirección General de Presupuesto Nacional [DGPN], 2020)

Por otro lado, también mediante la LAFRPP, Ley No. 8131 (2021) y sus reformas, en su artículo 32 le confiere la función a la DGPN de elaborar los proyectos de presupuesto y sus modificaciones, las cuales las establece en los Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República de cada año, mediante un cronograma. Al igual que el TC para elaborar el anteproyecto, estas modificaciones se programan desde un año antes de su ejecución, con fechas establecidas para cada una.

Una modificación presupuestaria es un instrumento de gestión, que utiliza la administración activa, con el objetivo de adecuar el presupuesto, en faltantes o sobrantes de subpartidas, según las necesidades temporales que surjan en la ejecución del presupuesto. El inconveniente es que este proceso puede abarcar periodos amplios para que se incorporen al presupuesto, lo que está muy lejos de la realidad del mercado cambiario. Lo anterior es importante mencionarlo, ya que evidencia las limitaciones y la rigidez de los presupuestos frente a estas fluctuaciones.

Para gestionar estos inconvenientes, especialistas en la materia han propuesto, entre otras cosas, establecer mecanismos de gestión de cobertura administrativa ante situaciones parecidas, como por ejemplo los presupuestos plurianuales, herramienta de la cual podría echar mano la Administración, como posible alternativa de solución a lo mencionado anteriormente, y potencialmente como un mecanismo que puede ser utilizado para enfrentar las volatilidades de TC, alargando el periodo presupuestario. No obstante, a pesar de que, en junio 2019, se reforma el artículo 176 de la Constitución Política mediante la Ley No. 9696, con el objetivo de establecer que la gestión pública debe basarse en un marco de presupuestación plurianual, también se conserva en la normativa constitucional el señalamiento de que el presupuesto se emitirá para el término de un año, que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre del periodo respectivo. Igualmente establecido en el artículo 5 de la Ley No. 8131 de 2001.

A la vez, sobre este tema de mecanismos de gestión administrativa, mediante la Ley No. 8131 de 2001, LAFRPP, en el artículo 4 Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo (PND), se indica que este constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales. Es así que, con la publicación del PND 2011-2014 se comenzó a introducir el concepto de Gestión para resultados, cuyos objetivos son, enfocar la evaluación hacia la gestión para resultados y la evaluación de programas prioritarios (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [Mideplan], 2010, p.9). “Mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la

participación ciudadana en el accionar público mediante el incremento del 25% en el Índice de Gestión para Resultados de Desarrollo”. (Mideplan, 2010, p.43)

Continuando con los mecanismos de gestión administrativa, mediante la Ley No. 8292 de 2001, Ley General de Control Interno, se establecen los parámetros que rigen el sistema de control interno en las instituciones públicas costarricenses, con el objetivo de crear transparencia, rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, y con el fin último de fortalecer la gestión pública. Es así como, mediante el artículo 2, inciso f) se indica que las instituciones deberán hacer una valoración del riesgo, identificando y analizando, tanto de fuentes internas como externas. Por otro lado, en su artículo 18, establece que se deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional, que permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

A la vez, la Contraloría General de la República (CGR, 2009), basada en las facultades que le da precisamente la Ley No. 8292, emite las Normas de Control Interno para el Sector Público en donde se incorporan las directrices para establecer el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), por áreas, sectores y tareas.

Por otro lado, a nivel nacional Badilla et al. (2012) realizaron una investigación de una propuesta de un modelo operativo de coberturas para atenuar los efectos de las fluctuaciones cambiarias en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), sin embargo al ser una entidad autónoma su operativa y regulación, es diferente a la de un Ministerio, ya que le da cierta flexibilidad en cuanto al tema presupuestario, por lo que no está en las mismas condiciones que las entidades de estudio de este trabajo. También, a nivel internacional Mendoza (2018) [sic], realiza un estudio denominado “Alternativas de cobertura por volatilidad del tipo de cambio, para cubrir las obligaciones en dólares americanos de una institución pública”, este trabajo se basa en la entidad EsSalud, Seguro Social de Perú.

Por último, existen entidades como proveedores, los cuales tienen relaciones comerciales con los Ministerios, para los que la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 (derogada) y la actual Ley de Contratación Pública No. 9986, les da la oportunidad de ofertar y facturar en cualquier moneda, precisamente para protegerse ante eventuales variaciones en el diferencial cambiario. Sin embargo, la Ley Orgánica del BCCR No. 7558, en su artículo 49 “Pagos en moneda extranjera”, hace las excepciones de los pagos que se podrán hacer en moneda extranjera, dentro de las cuales no incluye a estas entidades; en consecuencia, igualmente el ingreso lo percibirán en moneda nacional a pesar de que la oferta y facturación sea en otra moneda.

En este marco, es conveniente exponer la importancia del problema de investigación, que se refiere a los efectos que genera el TC en los Ministerios del Gobierno Central y sobre otras entidades relacionadas con estos. También el manejo de esta variable por parte de la DGPN, y sus lineamientos hacia los Ministerios públicos, en todo el proceso de presupuesto. Este trabajo enfatiza en el análisis del margen de maniobra administrativa que tienen estas entidades para enfrentar diversas situaciones que se pueden presentar en la gestión de los recursos, provocadas por factores exógenos como son las políticas cambiarias, tanto del BCCR como de otras entidades reguladoras, así como por la dinámica propia del mercado cambiario, que es poco predecible. Todo lo anterior puede implicar obstáculos en ciertos casos para cumplir con las metas establecidas de los Ministerios.

1.2 Justificación del problema

Esta investigación brinda un aporte en materia de finanzas públicas porque empero de que existen estudios aplicados a presupuestos públicos, se ha encontrado poco relacionado con el tema específico de los efectos y la gestión del TC del régimen actual en el proceso presupuestario, en específico en los Ministerios. Lo anterior, a pesar de que es un problema operativo diario al que cada institución se tiene que enfrentar.

Se aspira con este estudio, primero, exponer y evidenciar la problemática del TC en los presupuestos de los Ministerios, segundo, explicar el efecto sobre entidades que tienen relaciones con estos, tercero, proponer algunas pautas para el fortalecimiento de la gestión del diferencial cambiario en el proceso presupuestario; para así contribuir a una mayor eficacia en el desempeño de estas entidades, en mejores niveles de cumplimiento de sus objetivos y metas.

Es importante explicar, en el presente trabajo, cómo en la gestión de los presupuestos de los Ministerios del Gobierno Central del país, se han identificado situaciones, en las ejecuciones de los presupuestos, relacionadas con las variaciones del TC, por ejemplo, en informes de evaluaciones presupuestarias elaborados por la DGPN, en este caso específico, el relacionado con el del MH se muestra que:

En el subprograma 134-02 Gestión de Ingresos Internos, en el informe semestral se mencionó que la adquisición de licencias ACL y ArcGis se concretarían en el II semestre, producto de ello gestionaron el proceso de contratación, sin embargo, la subejecución es producto del diferencial cambiario que se debe incluir a las contrataciones en moneda extranjera. (DGPN, 2022c, p. 15)

También, es importante investigar, si las soluciones o instrumentos de gestión propuestas por otros autores, relacionados con los presupuestos públicos, serían de aplicación a la situación actual del país respecto a la volatilidad del TC. Como, por ejemplo, establecer los presupuestos plurianuales, que ya es un concepto introducido en la Constitución Política del país, siendo una herramienta que podría darle una dimensión de mediano plazo al proceso presupuestario, flexibilizar la ejecución del presupuesto y así lograr una mejor gestión de los cambios macroeconómicos. A la vez, existe la posibilidad de nuevos instrumentos de gestión por parte del ente rector presupuestario (DGPN), como lo es una modificación presupuestaria, que, si bien no esté programada en los lineamientos técnicos presupuestarios, atienda específicamente este tema.

Así como, la aplicación del presupuesto por resultados y otras opciones de manejo del riesgo cambiario, por ejemplo, que tendrían los Ministerios por la vía administrativa, con el fin de mitigar el efecto negativo sobre la eficacia de sus operaciones. Es importante mencionar también que estas entidades tienen la obligación por ley de establecer mecanismos de gestión de riesgo, entre ellas el riesgo cambiario.

La intención de analizar alternativas y diferentes enfoques es para entender y enfrentar de mejor forma los efectos de las variaciones del TC sobre los presupuestos públicos; que nace precisamente de la necesidad de mejorar la gestión administrativa de los Ministerios para el logro de mayores niveles de eficacia en sus operaciones.

Por último, es relevante investigar estos efectos ya mencionados, para poner sobre la mesa el problema y la búsqueda de soluciones prácticas de gestión, que mejoren la ejecución presupuestaria en estas entidades públicas y que a la vez repercutan en menos efectos colaterales negativos hacia otras entidades relacionadas como proveedores, principalmente en sus procesos de compra de bienes y servicios.

1.3 Planteamiento del Problema

El problema de los efectos producidos por las variaciones del TC sobre la gestión de los presupuestos públicos y otras entidades relacionadas se puede analizar desde tres ámbitos principales:

El primero, es el impacto sobre los objetivos y metas de las operaciones ministeriales, mismo que se observa desde varias aristas, por un lado, la subejecución, también conocida como sobrantes de recursos, y por otro lado los faltantes de recursos, ambos en aquellos casos en que el TC de mercado sube o baja, alejándose del preestablecido en la etapa de la formulación y el de venta de referencia en la etapa ejecución presupuestaria. Relacionado con lo anterior, está la rigidez o poca flexibilidad de los Presupuestos Públicos, para ajustarse a la materialización del riesgo

cambiario (descalces), debido principalmente a la normativa que prevalece emitida por los órganos rectores en la materia y a los tiempos dilatorios para ajustar los presupuestos ante la nueva realidad cambiaria de mercado.

El segundo, se refiere al efecto sobre proveedores u otras entidades como organismos internacionales, con las que se tienen vínculos, a través de diferentes transacciones comerciales por la adquisición de bienes y servicios o asignadas por una ley específica, que requiere de un giro o cuota anual.

El tercero, serían los mecanismos de los que podría disponer, o no, la Administración, precisamente para poder protegerse ante las variaciones del TC durante todas las etapas del ciclo presupuestario y así potencialmente poder mejorar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Con respecto al primer ámbito mencionado, un ejemplo de subejecución es lo indicado por el Ministerio de la Presidencia para su Informe de Evaluación Física y Financiera 2021, en donde se justifica que existen contratos que fueron adjudicados en dólares, y de acuerdo con la Directriz DGABCA-0005-2021, de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del MH, se debe considerar un diferencial cambiario de alrededor de un 15% ante una eventualidad de incremento en el precio de esta moneda extranjera. (DGPN, 2022d, p.13). En consecuencia, lo que sucede al final es que ese 15% se calcula sobre el monto de la orden de compra y se le suma a ésta, lo que conlleva a realizar una reserva superior al monto real que pueda venir en la factura, y a que al final del período se tenga un eventual sobrante, si el precio del dólar no incrementó de manera sustancial.

También, según los Informes de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto Nacional 2022, se muestran subejecuciones de recursos en las diferentes partidas de gasto. Entre los inconvenientes que se exponen se mencionan que les impiden adquirir más bienes y servicios debido a remanentes de recursos por

apreciaciones de la moneda nacional, los cuales no se pueden utilizar en muchos casos por plazos extensos de los procesos de contratación administrativa.

Respecto a los faltantes de recursos, se pueden producir al ejecutar el presupuesto, por ejemplo, en el caso que se realice una orden de compra en dólares, esta va a representar cierta cantidad de colones del presupuesto a un TC en un momento histórico específico. No obstante, en el momento de ejecutar la compra, puede suceder que dicha orden de compra no tenga el respaldo suficiente en colones para hacerle frente a ese compromiso, si la moneda nacional ha sufrido una depreciación, lo que conlleva a requerir más recursos en colones para hacerle frente a esa adquisición, y por tanto no poder cumplir o tener que buscar nuevos recursos para solventar ese déficit, posiblemente recursos asignados a otra meta.

Por otro lado, está la rigidez de los presupuestos ministeriales, para ajustarse a la materialización del riesgo cambiario. Existen varias circunstancias al respecto que son causales de este problema, por un lado, los Ministerios tienen que cumplir con la normativa que le brinda el ente rector en materia presupuestaria, que es la DGPN, la cual dispone que se tiene que utilizar un TC proyectado en el momento de elaborar el Anteproyecto de presupuesto, como se ha mencionado en párrafos anteriores, condicionando la futura ejecución del presupuesto desde su formulación o planificación con un TC fijo.

Esta rigidez o inflexibilidad también se refiere a las medidas correctivas y de ajuste en la etapa de ejecución frente a la dinámica del mercado cambiario. Es así como, una de estas medidas de ajuste con la que cuentan los Ministerios para adecuar y acomodarse a las metas y necesidades son las modificaciones al presupuesto, sin embargo, el inconveniente de este instrumento es que estas modificaciones pueden absorber periodos extensos de inclusive meses para que se incorporen los ajustes a dicho presupuesto. Esto es importante mencionarlo ya que en un escenario en donde se tenga un faltante en una subpartida presupuestaria por un alza en el TC, la

administración recurre a estos mecanismos de ajustes o reacomodos de recursos, no obstante, el mecanismo no es expedito.

En este contexto, Arroyo (2016, p.18) indica, “no se puede concebir el presupuesto público desde una visión estática como una previsión de ingresos y gastos para determinado ejercicio económico, sino que debe integrar objetivos cuyo alcance requieren varios ejercicios económicos”, en este caso haciendo referencia a que se deben concebir con una visión de mediano plazo, que trascienda la anualidad, haciéndolos más flexibles con un modelo presupuestario plurianual, como una alternativa.

Este mismo autor, Arroyo (2016, p.18), continúa sugiriendo que estos deben responder en cada momento a la coyuntura económica social, lo cual puede condicionar y reorientar los objetivos, que se pretenden alcanzar, o los medios con los que se quieren alcanzar esos objetivos, por lo que requiere adaptarse a las condiciones de organización, a la gestión de la administración pública y al ambiente macroeconómico, desde la perspectiva de perseguir siempre una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

El segundo ámbito, que se mencionó al principio de este apartado, es que existe un efecto sobre las transacciones de proveedores, debido a las relaciones comerciales con los Ministerios y además con otras entidades que requieran giros en moneda extranjera. El problema se da en varias situaciones, ya sea porque reciben menos dinero en sus pagos que serán en colones, o simplemente porque la capacidad de compra de la entidad pública se ve limitada para aumentar la disposición de bienes o servicios para adquirir; que en consecuencia también tiene una repercusión en la economía disminuyendo la demanda interna nacional, en el caso específico de los Proveedores.

Otro tipo de situación se da con los organismos internacionales relacionados con los Ministerios, en este caso porque las cuotas ordinarias de afiliación del país

hacia esas instituciones son en moneda extranjera, por lo que en muchas ocasiones se ven disminuidas en los pagos, porque los montos respaldados en colones en el presupuesto pueden ser insuficientes para cumplir con dicha obligación, dado el caso de un diferencial cambiario entre el TC con que se formuló el presupuesto y el TC de mercado en el momento que sea necesario hacerle frente a ese giro.

Por último, un tercer ámbito, es que, al ser el TC, una variable exógena a los Ministerios, estos dependen y necesitan de mecanismos de gestión administrativa que puedan ayudar a solventar los inconvenientes antes mencionados. En muchos casos estas herramientas están limitadas al sector privado y no son de aplicación a instituciones públicas como mecanismos de cobertura cambiaria, en otras circunstancias están limitadas por la normativa, como los presupuestos plurianuales, o por la complejidad de aplicación de instrumentos como gestión de presupuesto por resultados.

Dado lo anterior, el presente trabajo se orienta al análisis de los efectos del diferencial cambiario que se producen durante el proceso presupuestario del régimen actualmente vigente, específicamente los efectos en la gestión presupuestaria de las instituciones del gobierno central, llámese Ministerios, así como sobre las entidades que tienen relación comercial con estas instituciones, durante el período 2021 al 2023. Se excluyen instituciones descentralizadas, empresas públicas no financieras y financieras, lo que se conoce como el Sector descentralizado, ya que su gestión operativa y legal es diferente.

Para lo cual se busca responder: ¿Cuál es el efecto de las variaciones del TC en los presupuestos públicos del Gobierno Central (Ministerios) durante todo el ciclo presupuestario?; ¿Qué impacto tienen estos efectos en otras entidades relacionadas con la gestión de los presupuestos de los Ministerios, como proveedores institucionales y organismos internacionales?; además, ¿Qué alternativas de gestión administrativa para la cobertura cambiaria existen en Costa Rica que podrían ser utilizadas por los Ministerios y entes rectores, y por último ¿cuáles recomendaciones

pueden derivarse para todos los actores mencionados anteriormente y en general para los tomadores de decisión y entidades vinculadas?.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo General

Analizar los efectos de las variaciones del TC en los presupuestos públicos de los Ministerios, durante todo el proceso presupuestario, así como las repercusiones de éstas sobre otras entidades relacionadas.

1.4.2 Objetivos específicos

1. Determinar los efectos físicos y financieros de las variaciones del TC provocadas por el régimen de flotación administrada actual, en cada etapa del proceso presupuestario de los Ministerios, desde la formulación del anteproyecto hasta la ejecución y evaluación y sus repercusiones en el logro de objetivos y metas institucionales.
2. Determinar los efectos de las variaciones del TC sobre los pagos a proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios.
3. Identificar mecanismos de gestión administrativa en los Ministerios ante los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica, para amortiguar los efectos sobre los presupuestos públicos.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

2.1 Marco teórico

A continuación, se expone el marco teórico, en donde se desarrollaron los principales elementos teóricos que componen el marco analítico del presente estudio:

1) El TC y regímenes cambiarios, que es el punto de partida de la investigación. 2) La

relación del TC con el presupuesto público y normativa asociada, para comprender los principales argumentos legales, la perspectiva macroeconómica, comercial e institucional. 3) Las entidades que tienen relaciones con los Ministerios, sean comerciales o jurídicas y 4) La relación presupuesto público con Instrumentos de gestión administrativa para la cobertura cambiaria. Este marco se desarrolla alrededor de estos cuatro pilares, los cuales permitirán abordar el problema de investigación.

2.1.1 El tipo de cambio y los regímenes cambiarios

El TC tiene una definición muy amplia, autores como Dornbusch et al. (2008, p.46) indican que “el tipo de cambio es el precio de las divisas”. “El tipo de cambio es el precio de la moneda de un país en términos de otra” (p.48). También Case (2008, p.402) lo confirma diciendo que es “la razón a la que se intercambian dos divisas. El precio de una divisa en función de la otra.”

Según el Estado de la Nación (2006, párr.5), en su informe El Régimen de Banda Cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación, el “tipo de cambio nominal es el número de unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera, la cual para muchos países se expresa normalmente en referencia al dólar de los Estados Unidos de América”. Así es el caso para Costa Rica, según la Ley 7558 (1995) “el tipo de cambio estará expresado en relación con el dólar de los Estados Unidos de América.”

El TC es un macro precio de gran importancia y dinamismo para la economía en general, como lo indica el Estado de la Nación (2006, p.3):

En el caso de un país pequeño y abierto como Costa Rica, el tipo de cambio cumple una función dual en el logro de objetivos económicos. Sus fluctuaciones pueden coadyuvar a alcanzar y a mantener la competitividad con el exterior y una posición sostenible de balanza de pagos y, al mismo tiempo, su estabilidad puede servir como ancla para los precios internos.

Ahora bien, respecto al régimen cambiario, es una variable importante que se tiene que explicar para entender su dinámica y la razón del comportamiento del TC, esencial en el problema de esta investigación. Es por eso, que cada país establece sus reglas respecto a la dinámica comercial que adoptará para establecer este precio de su moneda con respecto a otra, por medio de regímenes acordes con sus necesidades macroeconómicas. Para esto deberá elegir un sistema de régimen cambiario formal y regulado. “En esencia, la elección de régimen cambiario se reduce a una ponderación entre menor volatilidad cambiaria (fijación) o mayor autonomía en la conducción de la política monetaria (flexibilidad)”.(Lizano et al.,2006, p.172).

Nudelsman (2017, p.39) hace una conceptualización en tres grandes regímenes cambiarios:

Los regímenes fijos, que están definidos por el compromiso de la autoridad monetaria de mantener el tipo de cambio nominal a un nivel dado lo que se efectiviza a través de las compras y ventas en el mercado de cambios. Los regímenes de libre flotación, que permiten el movimiento del tipo de cambio en función de las fuerzas del mercado sin intervención de la autoridad monetaria. Los regímenes intermedios combinan diversos grados de flexibilidad restringida con intervención en el mercado cambiario.

Cada uno de los anteriores se subdividen o incluyen regímenes específicos. En la siguiente tabla 1, se muestra una comparación entre los diferentes regímenes, evidenciando las ventajas y desventajas de cada uno. La última columna presenta el de Flotación administrada, que es el vigente en Costa Rica según lo determinó el BCCR mediante acta de sesión 5677-2015. Entre sus principales características está su menor estabilidad nominal y su mayor autonomía de política monetaria.

Tabla 1

Ventajas y desventajas de los regímenes cambiarios, según su flexibilidad

| | FIJACIÓN DURA (UNIÓN MON. DOLARIZ) | CAJAS DE CONVERSIÓN | FIJACIÓN CONV (Y BANDAS HOR. ESTRECHAS) | TC DESLIZANTE Y BANDAS AMPLIAS | FLOTACIÓN (ADMIN. E INDEP.) |
|--|------------------------------------|---------------------|---|--------------------------------|-----------------------------|
| Imposición automática de disciplina y credibilidad | ++ | + - | - + | -- | -- |
| Estabilidad del tipo de cambio nominal | ++ | ++ | + - | - + | -- |
| Evita desalineamientos sostenidos del TCR | - + | - + | + - | ++ | + - |
| Reduce vulnerabilidad a crisis cambiarias | ++ | - + | -- | + - | + - |
| Capacidad de respuesta a choques adversos | -- | -- | - + | ++ | ++ |
| Señoraje y facultad de prestamista de última instancia | -- | + - | ++ | ++ | ++ |
| Autonomía de política monetaria (con alta movilidad del capital) | -- | -- | - + | + - | ++ |

Fuente: Tabla tomada de Lizano et al. (2006), para mostrar la relación y diferencias entre el régimen de flotación administrada y los otros.

Con respecto al régimen de flotación administrada, Nudelsman (2017) considera que “las autoridades intervienen en el mercado cambiario de acuerdo con su discrecionalidad”. (p. 39) Continúa explicando que “la evidencia empírica en los países emergentes muestra que, dentro de este grupo de sistemas cambiarios, principalmente los así llamados de flotación administrada no sólo gozan de mayor autonomía monetaria, sino que también reducen el riesgo de crisis”. (p. 42)

Como complemento a lo anterior, para exponer otras variables de este régimen, otros autores consideran que, dentro de los objetivos que ha tenido la política cambiaria actual desde su implementación, es ser un instrumento de mercado que ayude a mantener la dinámica poco predecible y manipulable del TC. Como lo indica A. Rodríguez (2015) “en el esquema de flotación administrada el precio del dólar lo fijan las fuerzas de la oferta y la demanda, sin que existan límites a su cotización” (párr.

3). A diferencia y en contraste al régimen de minidevaluaciones, tal como lo indica Lizano et al. (2006) “es cierto que el régimen de minidevaluaciones constituye una forma sencilla de computar el tipo de cambio, que es demasiado predecible y está basado únicamente en el diferencial inflacionario” (p. 286).

Otra circunstancia, que prevalecía en el 2016 con el régimen de flotación administrada, es el relacionado con la información que se brindaba para la toma de decisiones por parte de la entidad encargada, BCCR, como lo indica el Vigésimo segundo informe Estado de la Nación para el 2015, a un año del establecimiento del Régimen, que,

si bien es cierto, se pone a disposición del público gran cantidad de información por parte del Banco Central, su procesamiento es complejo debido a que es muy técnica y además hacen falta nuevos datos macroeconómicos, para tener el panorama completo del mercado cambiario. Es necesario estudiar la forma de evitar que surjan dudas, sobre si efectivamente las reglas de intervención se están aplicando para que el Banco Central obtenga mayor credibilidad y fiabilidad de los diferentes agentes económicos. (Estado de la Nación, 2016, pp. 52,53)

2.1.2 Presupuesto público y su nexa con el tipo de cambio

Presupuesto Público

De acuerdo con Bolaños (2020, p. 218) “el presupuesto público, desde las sesiones de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se vislumbraba como un medio para que el Estado lograra la atención efectiva de la serie de necesidades poblacionales que surgieran, a fin de obtener un mejoramiento en la calidad de vida de ciudadanos y habitantes del país”. Por otro lado Arroyo (2016, p. 11) lo define “como un instrumento financiero, mediante el cual las instituciones públicas registran los ingresos y los gastos necesarios para que la institución ejecute sus proyectos y alcance sus metas y objetivos, satisfaciendo así el servicio público para el cual fue creada”.

Según las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, (2012, p. 57) emitidas por la CGR “es el instrumento que expresa, en términos financieros, el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos.”

La Ley 8131 (2001), no indica un concepto específico de presupuesto, sin embargo, en términos generales se extrae de dicha ley que el presupuesto es un plan, de ingresos y gastos, vinculado al PND y se utiliza para cumplir con metas y objetivos públicos, a la vez establece principios y lineamientos que deben seguir las instituciones y cuáles son los entes rectores en esta materia.

Según los Criterios y Lineamientos Generales sobre el proceso presupuestario del Sector Público establecidos mediante Decreto 33446-H (2006), en su artículo 5, el proceso presupuestario constará de las siguientes fases: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación. La etapa formulación se realiza en el primer semestre de cada año y se aplica o corresponde al ejercicio económico del año siguiente, la etapa de ejecución y control del presupuesto, es cuando se concreta el gasto, o sea, durante el ejercicio económico vigente, y por último el seguimiento y evaluación que se realiza durante la ejecución y al finalizar cada ejercicio económico, como una medida también de control para poder medir resultados; todas estas etapas se contemplan dentro del Capítulo II de la LAFRPP. La etapa de aprobación no es parte del alcance de este trabajo, se refiere al proceso que realiza el MH con la Asamblea Legislativa respecto a la negociación de la aprobación del Proyecto de Presupuesto Nacional.

Ahora bien, existe un enfoque de presupuesto, que necesariamente se debe explicar, precisamente por su relación con el tema de estudio y en la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública. Este se refiere a los presupuestos plurianuales, según Martirene (2007, p.9):

es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

Este mismo autor caracteriza los presupuestos plurianuales mediante sus funciones:

Función preventiva, a fin de identificar diferentes problemas, por ejemplo, referente a los ingresos tributarios, sobre los programas o proyectos establecidos, etc.– Función asignativa, que permite contar con un horizonte más extenso que el presupuesto anual para asignar recursos a nuevos proyectos o fortalecer los ya vigentes.– Función limitativa, que permite analizar, e incluso denegar, nuevos gastos cuando busca tomar medidas de reforma tributaria o de ingresos, cuando vulneran las previsiones contenidas en el presupuesto.– Función correctiva, la cual analiza los desvíos producidos y perfecciona las capacidades para realizar proyecciones.(Martirene, 2007, pp. 27,28)

Otros autores como Baldín y Jaramillo (2016, p. 129) indican que “un presupuesto plurianual no es más que la proyección de los costos y fuentes de financiamiento (fuentes internas y externas) de los principales programas y proyectos de inversión pública consignados en el Plan Nacional de Desarrollo”. Aunque pareciera un concepto algo estricto, encierra un fundamento básico, que es su relación y coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP). En el caso de Costa Rica así establecido mediante la LAFRPP Ley No. 8131 de 2001 y sus reformas, específicamente en su artículo 4 Sujeción al PND:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año

fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

También, Arroyo (2016) menciona países con experiencia sobre la plurianualidad, como Bélgica, Francia, Marruecos, Israel, Japón y Colombia (p. 23), y por otro lado resalta el aporte que puede dar el presupuesto plurianual, para lograr: corrección de comportamientos fiscales, incremento de la flexibilidad en la asignación de recursos, incremento de la capacidad de control global y particular del gasto, mejora en el seguimiento y cumplimiento de programas y proyectos mayores a un año, una mejor orientación hacia resultados y un mayor incentivo al planteamiento estratégico de cada institución. (pp. 29,30)

Presupuesto Público y tipo de cambio

Durante todo el proceso presupuestario, en todas sus etapas, el TC es una variable macroeconómica que interviene y se debe estar tomando en cuenta para la gestión administrativa; esto porque afecta la parte operativa y la normativa de cada institución, la esfera comercial con las Instituciones relacionadas y en el ámbito macroeconómico.

Respecto a la parte regulatoria, que se aplica para los presupuestos de los Ministerios, se da, porque existen entes rectores en materia presupuestaria, en este caso la DGPN para Costa Rica, establecido en la LAFRPP Ley No. 8131 2001, así como sus competencias y facultades. Como lo indica Bolaños (2020, p. 232) “el papel de las Oficinas Generales de Presupuesto es preponderante en la formulación del presupuesto”, así como “para la coordinación técnica que deben realizar otras dependencias especializadas en cuanto a planificación, programación macroeconómica, inversiones u otras.

En esta línea, el artículo 9.- Obligatoriedad de las normas y los lineamientos, de la LAFRPP Ley No. 8131, indica que, “los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente”. (Ley 8131, 2001), que en este caso le corresponde a esta misma entidad. Entre los objetivos más importantes de esta institución, dispuestos en el artículo 31, de esa misma Ley No. 8131 de 2001 se menciona:

- a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.
- c) Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Así las cosas, como puede determinarse, la anterior ley le da la potestad a esa entidad del MH, de tomar en cuenta las programaciones macroeconómicas en la presupuestación de recursos y establecer, durante todo el proceso presupuestario, la normativa que así considere conveniente, dentro de la cual, para el caso de estudio, se encuentra la relacionada con el TC, tanto en el momento del anteproyecto de presupuesto, estableciendo uno a utilizar, así dispuesto en los Lineamientos Técnicos de cada periodo, como también durante la ejecución y evaluación en los casos en que se requiere establecer algún procedimiento particular, o para el proceder por un faltante o sobrante de recursos, originados por razones propias de esa variante.

2.1.3 Entidades relacionadas con los Ministerios en el proceso presupuestario

Proveedores

Los Ministerios públicos son instituciones creadas para solventar necesidades poblacionales relacionadas con alguna política pública, con el fin de obtener un mejoramiento en la calidad de vida del ciudadano, para lograr estos objetivos deben apoyarse estratégicamente con proveedores, de los cuales se obtienen bienes y servicios. Esta relación está regulada mediante la Ley de Contratación Pública No. 9986, en donde se establecen los procedimientos que regirán las contrataciones, tales como plazos de pago, moneda a ofertar, entre otros. Por otro lado, esta interacción involucra transacciones como órdenes de compra y pagos por productos y servicios, los cuales evidentemente comprenden la parte presupuestaria y la gestión de recursos.

Además, existe una relación en el aspecto macroeconómico, como lo explica E. Rodríguez (2018) en que:

tenemos un mercado de divisas pequeño y con asimetrías de información y poder de mercado. Las instituciones públicas tienen capacidad para incidir en los precios; por lo tanto, quienes tienen información de cuándo corresponden sus compras de divisas, podrían anticipar cambios de precios y obtener ganancias. (párr.3)

Continúa diciendo, (E. Rodríguez, (2018)):

Metas de inflación. La actual administración del BCCR ha avanzado en la dirección de tener como foco principal de la política monetaria una determinada meta de inflación dentro de un rango. Esto significa que la estabilidad de precios es el objetivo central de la política monetaria. (párr. 6).

Organismos Internacionales

Los organismos internacionales son entidades a las que los Ministerios giran recursos por concepto de membresías, participación en proyectos de diversa índole como programas de cooperación internacional, derechos humanos, aspectos científicos. Estos giros se sustentan en leyes, por eso la importancia de cumplir con los pagos correspondientes. Del 2021 al 2023 Costa Rica ha tenido que realizar giros en promedio a 156 organismos Internacionales.

2.1.4 Gestión administrativa para la cobertura cambiaria en los Presupuestos Públicos

Debe entenderse, la gestión administrativa para la cobertura cambiaria como todas aquellas herramientas o acciones de las que la Administración pueda echar mano para minimizar el impacto del riesgo cambiario, ayudarse con el control interno, y finalmente la ejecución eficiente de sus recursos y cumplimiento de sus metas.

Es así como una de estas herramientas es la administración del riesgo, de acuerdo con la Organización Internacional de Normalización ISO, en su norma ISO 31000:2018, el riesgo es el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, a la vez menciona que la gestión de riesgos son las “actividades coordinadas para dirigir y controlar la organización con relación al riesgo” (Organización Internacional de Normalización, 2023). Según la Ley No. 8292 de 2001, Ley General de Control Interno. es obligación de cada institución contar con un sistema de valoración del riesgo, por lo que la administración activa debe buscar las formas de administrar, prevenir y mitigar el riesgo financiero y operativo. Entre los principales riesgos financieros se encuentran el de liquidez, crédito y tipo de cambio, a nivel de riesgos operativos se pueden mencionar el de procesos, eventos externos, legales y cumplimiento normativo.

Respecto al riesgo operativo, Núñez y Chaves (2010, p. 125) indican que es “el riesgo de pérdida debido a las deficiencias o a fallas de los procesos, el personal y los

sistemas internos, o bien a causa de acontecimientos externos”. Por otro lado, según el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia General de Entidades Financieras (CONASSIF y SUGEF, 2010) el riesgo de liquidez se define como “la posibilidad de una pérdida económica debido a la escasez de fondos que impediría cumplir las obligaciones en los términos pactados” (p.22), y el riesgo de tipo de cambio como “la posibilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de variaciones en el tipo de cambio. Está compuesto por los riesgos de conversión, riesgos de posición en moneda extranjera y riesgos de transacciones” (p.23).

Ahora bien, respecto al riesgo de tipo de cambio, desde una perspectiva del sector privado, Westreicher y Sevilla (2018, párr.1), explican que la cobertura cambiaria es “un mecanismo que permite al inversionista o empresa protegerse de la volatilidad de una moneda”. Según Serrano (2001, p. 102) existen 3 tipos de riesgo que se busca minimizar a nivel de empresa privada:

- a) Riesgo de Transacción, Derivado de los flujos financieros en divisas que afectan a la empresa por su actividad habitual.
- b) Riesgo de Consolidación, derivado de consolidar los estados financieros de distintas filiales
- c) Riesgo económico, derivado de la posición competitiva de la empresa e imputable a las variaciones de las cotizaciones de la divisa.

Por otro lado, en el ámbito costarricense, específicamente, en un estudio realizado por Campos (2016), menciona que existe un mercado de opciones de cobertura a nivel nacional, que aunque son utilizadas por entidades privadas y no por instituciones como Ministerios, es importante mencionar varias:

- a) Cobertura natural: “proviene del propio negocio. Dentro del flujo normal de operación, parte de los ingresos y los egresos están dados en la misma moneda” (p.11)
- b) Activos financieros: “Ejemplos de activos financieros son las coberturas cambiarias y el efecto de las coberturas cambiarias consiste en fijar para el futuro un precio pactado en el presente” (p.12).

- c) Opciones, “Una opción es un contrato que otorga a su propietario el derecho de comprar o vender algún activo a un precio fijo en, o antes de, una fecha determinada” (p.13)
- d) Contrato a Plazo o Forward, “Es el acuerdo de partes tomado en el mercado Over the Counter (OTC), por medio del cual se negocia una determinada cantidad de divisas cuya liquidación se hará en una fecha futura y con un tipo de cambio mutuamente acordados al inicio del contrato” (p.17).

Lo anterior, es necesario mencionarlo para evidenciar las diferencias, tanto en los instrumentos que existen, como de las posibilidades que tiene el sector privado con respecto al sector público para enfrentar las variaciones del TC. Sin embargo, como se indicó en el objetivo No. 3 de la presente investigación, es necesario identificar diferentes opciones de gestión administrativa que sirvan como instrumentos o herramientas de gestión de cobertura cambiaria en Costa Rica, para amortiguar los efectos sobre los presupuestos públicos y en otras actividades relacionadas.

Otro tipo de propuesta de gestión administrativa para la cobertura cambiaria, es la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), siendo importante referirse ya que constituye una estrategia de gestión que se ha impulsado en América Latina, y Costa Rica no ha sido la excepción, con la finalidad de mejorar el funcionamiento del Sector Público, enfocado principalmente, en la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos. Sobre lo cual en el país se ha avanzado, incluyendo la emisión de directrices y un marco conceptual para su implementación en este sector (Mideplan y MH, 2016, p.3).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo define como: “el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en la elaboración de un presupuesto incorporen sistemáticamente los resultados, pasados y esperados, de las instituciones en la aplicación de los recursos públicos” (BID, 2015). Por otro lado, según el Marco Conceptual Estratégico para el

Fortalecimiento de la Gestión por Resultados, emitido por Mideplan y MH (2016), existen pilares sobre los que se basa la gestión por resultados (basado en la estructura establecida por el BID), relacionados con el ciclo de gestión de este, para este caso de estudio, se enfatiza en los siguientes pilares, la “planificación por resultados”, “presupuesto por resultados” y “seguimiento y evaluación”.

Respecto a la planificación por resultados se considera que es estratégica porque define objetivos y políticas, y se considera operativa porque operativiza la consecución de esas estrategias. Por otro lado, el presupuesto por resultados “consiste en la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos financieros de acuerdo con los resultados deseados e identificados en la planificación.” (Mideplan y MH, 2016, p. 18). Por último, el seguimiento y evaluación enfatiza en detectar las falencias o debilidades y potencialidad en la gestión y desempeño de las instituciones públicas.

Otros autores como Marcel et al. (2014, p 129), reafirmado lo indicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostienen que la Gestión por Resultados refiere a :

Los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público.

2.2 Marco Metodológico

A continuación se explica cómo se realizó la investigación, se exponen los métodos necesarios para cumplir con los objetivos anteriormente planteados.

2.2.1 Enfoque de Investigación

El enfoque de este proyecto es mixto, ya que se recolectaron y analizaron datos cuantitativos y cualitativos, de ambos surgen interpretaciones que permiten tener una

perspectiva más integral del problema de investigación. Por un lado es necesario determinar mediante análisis de variables numéricas y gráficas toda la parte presupuestaria y su relación con el TC, así como datos de los efectos en los proveedores, y por otro lado a través de textos, narrativas, entrevistas y encuestas, comprender la parte teórica de lo que se ha dicho y de las posibles soluciones o recomendaciones.

Lo anterior está acorde con la definición que brinda Hernández et al. (2014), el cual menciona que,

los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. (p. 534).

A la vez, de acuerdo con Lieber y Wisner (2010), citado en Hernández et al. (2014, p. 534) resaltan que “los métodos mixtos utilizan evidencia de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para entender problemas en las ciencias”, y continua diciendo que dan “evidencia de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para entender problemas en las ciencias”.

Por otro lado, los enfoques mixtos, como lo indica Hernández et al. (2014), son apropiados para la gran mayoría de los fenómenos o problemas, que son, por su naturaleza compleja, abordados en las distintas ciencias (p. 536). Dicho enfoque tiene una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno, ya que “ayuda a formular el planteamiento del problema con mayor claridad, produce datos más “ricos” y variados, potencia la creatividad teórica, apoya con mayor solidez las inferencias científicas y permite una mejor “exploración y explotación” de los datos”.(p. 580).

Por último, para concretar, estas son las razones por las que se debió utilizar el enfoque mixto en esta investigación: desde el punto de vista cuantitativo se analizó las estadísticas de medición del comportamiento del régimen cambiario actual, para demostrar la variabilidad del TC y su efecto en el presupuesto, probar la afectación a nivel interno y hacia entidades relacionadas con los Ministerios. Desde el punto de vista cualitativo, fue necesario extraer datos de Tesis, estudios científicos, libros e informes, complementariamente a través de la combinación de la perspectiva teórica, con entrevistas y opiniones.

2.2.2 Métodos y técnicas

La investigación consistió en estudiar, de forma descriptiva y documental, los efectos que se han venido presentando del TC en cada etapa de los presupuestos públicos de los Ministerios del Gobierno Central. La revisión documental se basó en obtener información en la página web del MH de los presupuestos ministeriales de años 2021, 2022 y 2023, así como la evaluación física y presupuestaria de cada institución. También, a través del Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF, 2023) del MH, se determinaron las correspondientes ejecuciones de gasto, datos de órdenes de compra, presupuestos con fuente externa, pagos y transacciones en moneda extranjera. Esto permitió abordar el objetivo 1) determinar los efectos físicos y financieros de las variaciones del TC provocadas por el régimen de flotación administrada actual, en cada etapa del presupuesto de los Ministerios.

Por otra parte, respecto al entorno institucional público, esta investigación, también describe las interacciones con entidades relacionadas con los Ministerios. Se contempla una parte descriptiva, con el objetivo de detallar el problema institucional y con otras instituciones, en conjunto con otra parte exploratoria en donde se tabularon datos obtenidos del sistema SIGAF. Lo anterior en concordancia con el objetivo 2) Determinar los efectos de las variaciones del TC sobre los pagos a proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios.

En el ámbito explicativo, se tiene como propósito generar y aportar posibles instrumentos de cobertura o gestión administrativa, ante los efectos de las variables del TC, se realizaron encuestas a funcionarios especialistas en el área de presupuesto, tanto del ente rector que sería la DGPN, como de otros en esta área en Ministerios, para saber sobre posibles variables que tal vez no hayan sido consideradas y así conocer puntualmente temas relevantes en cuanto a la parte administrativa, para tener un mejor panorama e interpretación. Para poder cumplir con lo planteado en el objetivo 3), Identificar mecanismos de gestión administrativa de los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica para amortiguar los efectos sobre los presupuestos públicos.

2.2.3 Etapas de la investigación

Recopilación de datos

Para obtener información, tanto el TC, como los presupuestos públicos y la gestión administrativa relacionada con el problema, primero se hizo una recopilación de datos, a nivel de documentos técnicos, datos, información proveniente de encuestas, entrevistas y sistemas informáticos. Esto permitió tener un panorama global del problema para así poder tabular esos datos y generar resultados que puedan evidenciar una mejor perspectiva del problema.

Para ello, se aplicaron diferentes técnicas o instrumentos, como por ejemplo, encuesta por correo, entrevistas de aplicación directa-personal (cara a cara) a sujetos responsables y especialistas. Además, se revisaron otras fuentes primarias y secundarias como libros, artículos de revista, informes de presupuesto.

Los datos obtenidos se trabajaron de la siguiente forma:

A través del sistema SIGAF, se tabularon informes específicos para realizar cálculos, estadísticas y resúmenes, para poder determinar comportamientos en el TC a través de los años 2021-2023, respecto a procesos de ejecución y pagos. Complemento a lo anterior, para hacer más comprensible ese conjunto de datos, se elaboraron cuadros que permiten visualizar la información de forma práctica y simple.

Mediante los informes de evaluación física y financiera de cada ministerio se realizaron cuadros para tabular información cualitativa; con esto se pretende abarcar al objetivo 1 y 2.

Se aplicaron encuestas vía correo electrónico, en donde inicialmente se explica las intenciones de la investigación, así como el tratamiento que se le dará a la información obtenida. Estas encuestas se realizaron a jefes de Programas Presupuestarios, jefes de Departamentos Financieros, Directores Administrativos, encargados de Proveedurías Institucionales, para saber la opinión y valoración sobre los principales obstáculos que enfrentan con el TC, con la operativa y en la ejecución presupuestaria y potencialmente qué soluciones específicas impulsarían para mejorar la gestión presupuestaria; con lo anterior se busca abarcar el objetivo 3.

2.2.4 Sujetos de investigación

Los sujetos de investigación son:

Jefes de Programas de los Ministerios: estos sujetos tienen un papel relevante en la administración de los Ministerios, en todas las etapas del proceso presupuestario. Según la DGPN (2019, p. 4), en su Boletín informativo USCEP-DGPN, los jefes de Programa deben:

conocer los recursos presupuestarios que le han sido asignados, realizar la programación financiera en función de la planificación institucional y programática que le permitan proponer un cronograma de actividades. Con esta base fundamental deberá gestar la administración de lo que ha sido puesto en sus manos para actuar, otorgándole constante seguimiento al uso oportuno de los recursos asignados para posibilitar la rendición de cuentas que dará al final del ejercicio económico.

Dado lo anterior se hace necesario involucrarlos en la investigación, ya que poseen los conocimientos y vivencias en cuanto al TC y los efectos que han tenido sobre el presupuesto, además que pueden dar opinión al respecto sobre las probables mejoras en la operativa para reducir esos efectos negativos.

Jefes de Departamentos Financieros: los jefes de los Departamentos Financieros tienen una perspectiva más amplia del problema, ya que se involucran en todas las etapas presupuestarias. Estos sujetos son responsables en materia presupuestaria y financiera ante las autoridades institucionales, ante la DGPN y demás entidades de la organización financiera básica del Estado, así como ante la CGR, de acuerdo con las normas que rigen la materia.

Como lo indica el Reglamento a la LAFRPP, Decreto No. 32988 (2006), en su Artículo 57: Control, los jefes Financieros tienen una labor coordinadora y una responsabilidad de control presupuestaria:

El control de la ejecución presupuestaria tendrá como objetivo verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas que regulan la gestión presupuestaria. Este control será ejercido por medio de la Unidad Financiera del órgano de la Administración Central respectivo. Cuando el trámite de ejecución del gasto solicitado por el responsable de un programa, subprograma o proyecto, contravenga alguna de las disposiciones indicadas, en forma escrita, el jefe de esa Unidad deberá comunicará al responsable del nivel programático respectivo las razones técnicas que lo asisten para rechazar la ejecución del gasto solicitado.

Jefes de Proveedurías Institucionales de Ministerios: estos sujetos coordinan las compras de bienes y servicios, que eventualmente se presupuestaron para el ejercicio económico vigente. Tienen que convivir con las variables entre el TC y su efecto en los presupuestos con los que trabajan. Según el Decreto No. 30640-H, Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno, en su artículo 12, dentro de sus funciones más importantes se pueden mencionar: “a) Programar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las distintas acciones y unidades administrativas de su Proveeduría en los procedimientos de contratación administrativa, almacenamiento y distribución de bienes que interesen a su Ministerio.”

Jerarcas y Analistas de Presupuesto de la DGPN: estos analistas son funcionarios especializados del ente rector, los cuales tienen una función de coordinación con los Ministerios, para todas las etapas del ciclo presupuestario. Estos sujetos tienen información de primera mano respecto a la formulación y del TC para el anteproyecto de presupuesto de cada año.

2.2.5 Fuentes de información

Para este proceso de investigación fue necesario recurrir a fuentes de información primaria y secundaria, es conveniente poder abarcar toda la información disponible y tener bases para comprender y explicar mejor el Problema. De acuerdo con Bernal (2010, p. 196), “las fuentes primarias son todas aquellas de las cuales se obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información.”, y las diferencia de las secundarias en que “son todas aquellas que ofrecen información sobre el tema que se va a investigar, pero que no son la fuente original de los hechos o las situaciones, sino los referenciales”.

2.2.5.1 Fuentes primarias

De acuerdo con autores como Hernández et al. (2014, p. 61):

las fuentes primarias proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que incluyen los resultados de los estudios correspondientes. Ejemplos de fuentes primarias son: libros, antologías, artículos de publicaciones periódicas, monografías, tesis y disertaciones, documentos oficiales, reportes de asociaciones, trabajos presentados en conferencias o seminarios, artículos periodísticos, testimonios de especialistas, documentales, videocintas en diferentes formatos, foros y páginas en internet, etcétera.

A la vez, estos autores las especifican, indicando que:

En todas las áreas de conocimiento, las fuentes primarias más consultadas y utilizadas para elaborar marcos teóricos son libros, artículos de revistas científicas y ponencias o trabajos presentados en congresos, simposios y

eventos similares, entre otras razones, porque estas fuentes son las que sistematizan en mayor medida la información, profundizan más en el tema que desarrollan y son altamente especializadas, además de que se puede tener acceso a ellas por internet. (Hernández et al., 2014, p. 65)

Para determinar los efectos físicos y financieros de las variaciones del TC, provocadas por el régimen de flotación administrada actual, en cada etapa del ciclo presupuestario de los Ministerios y sus repercusiones en el logro de objetivos y metas institucionales, se abordó con fuentes primarias como los funcionarios de la DGPN, Direcciones Financieras y Jefes de Programa de los Ministerios del Poder Ejecutivo de Costa Rica, lineamientos técnicos y directrices emitidos por la DGPN, sistemas informáticos financieros del MH, páginas Web de entidades rectoras como el BCCR.

Ahora bien, para explicar cómo estas variaciones en el TC afectan los pagos a proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios, se emplearon también las fuentes primarias como, los jefes Financieros y Jefes de Programa de los Ministerios del Poder Ejecutivo de Costa Rica, sistemas informáticos financieros del MH.

Respecto al objetivo de Identificar mecanismos de gestión administrativa de los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica, para amortiguar los efectos sobre los presupuestos públicos, se utilizaron fuentes primarias como los funcionarios de la DGPN, Direcciones Financieras y jefes de Programa de los Ministerios del Poder Ejecutivo de Costa Rica. Funcionarios del BCCR.

2.2.5.2 Fuentes secundarias

De acuerdo con Bernal (2010, p. 192) fuentes secundarias son:

todas aquellas que ofrecen información sobre el tema que se va a investigar, pero que no son la fuente original de los hechos o las situaciones, sino que sólo los referencian. Las principales fuentes secundarias para la obtención de la

información son los libros, las revistas, los documentos escritos (en general, todo medio impreso), los documentales, los noticieros y los medios de información.

J. Rodríguez (2020, p. 26) les llama fuentes secundarias a las que se “someten a un proceso de reelaboración a las fuentes primarias, son cada vez más comunes en el campo científico, dada el aumento de conocimientos científicos de las últimas décadas impulsados por las tecnologías de información”. También, este mismo autor cita a Yuni y Urbano (2004, p. 85) resaltando que las fuentes secundarias permiten “tener rápidamente una visión del estado actual del debate en ese tema de interés y detectar más autores y hallazgos relevantes, además son publicaciones en la que los autores informan de trabajos realizados por otros autores como libros, manuales, artículos”.

Para determinar los efectos físicos y financieros de las variaciones del TC, provocadas por el régimen de flotación administrada actual, en cada etapa del ciclo presupuestario de los Ministerios y sus repercusiones en el logro de objetivos y metas institucionales, se abordó mediante fuentes secundarias como, artículos de revistas, libros con temas de gestión de presupuesto, estudios macroeconómicos de variables de política monetaria, informes de evaluación presupuestaria del MH.

Por último, respecto al objetivo de Identificar instrumentos de gestión administrativa de los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica para amortiguar los efectos sobre los presupuestos, se utilizaron fuentes secundarias, tales como, los artículos de revistas, libros con temas de gestión de presupuesto, informes del Banco Central.

2.3 Variables para cada objetivo

Tabla 2. Variables para cada objetivo

| Preguntas de investigación | Objetivos | Conceptos centrales | Definición conceptual | Variables o categorías | Naturaleza de las variables | Técnicas |
|---|---|--|---|---|---|--|
| ¿Cómo afectan las variaciones del TC en los presupuestos públicos de los Ministerios Gobierno Central durante todas las etapas el ciclo presupuestario? | 1- Determinar los efectos físicos y financieros de las variaciones del TC provocadas en cada etapa del proceso del ciclo presupuestario de los Ministerios, desde la formulación del anteproyecto hasta la ejecución y evaluación sus repercusiones en el logro de objetivos y metas institucionales. | Tipo de cambio Proceso Presupuestario | El TC nominal es el número de unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera, la cual para muchos países se expresa normalmente en referencia al dólar de los Estados Unidos de América". (Mora & Prado, párr.5, 2006) El proceso presupuestario "es un conjunto de fases continuas, dinámicas, participativas y flexibles, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad." (Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, 2012) | TC nominal de referencia, venta Diferencial cambiario Apreciación de moneda Devaluación de moneda Fases del ciclo Formulación, Ejecución, Evaluación Ejecución Subejecución Cumplimiento de objetivos | Cuantitativa Cuantitativa Cualitativa | Análisis de datos Encuesta Revisión de documentos Análisis de datos |
| ¿Qué impacto tienen estos efectos en otras entidades relacionadas con los Ministerios, ¿tales como Proveedores institucionales, Organismo internacionales? | 2- Explicar los efectos de las variaciones en el TC sobre los proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios. | Variaciones en el TC | Cambios en el precio de una moneda con respecto a otra, o en " las cotizaciones promedio de los intermediarios cambiarios para la venta y para la compra de dólares. (Central América Data, 2017) | Precio del TC Apreciación Devaluación | Cuantitativo | Análisis de datos |
| ¿Qué mecanismos de gestión administrativa de los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica, podrían ser utilizados por los Ministerios para enfrenar los efectos en las variaciones del tipo de cambio? | 3- Identificar mecanismos de Gestión administrativa de los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica, para amortiguar los efectos sobre los presupuestos públicos. | Gestión Administrativa | Según Westreicher y Sevilla, (2018), la cobertura cambiaria es "un mecanismo que permite al inversionista o empresa protegerse de la volatilidad de una moneda" | Gestión por resultados Presupuestación anual y Plurianual Flexibilidad presupuestaria Principios presupuestarios Marco legalidad Gestión de riesgos | Cualitativo | Revisión de documentos Encuestas |

2.4 Alcances y limitaciones

2.4.1 Alcance

El alcance de esta investigación es desde el Sector Público, los Ministerios y sus presupuestos públicos de los años 2021-2023. En cuanto a las entidades relacionadas con la operativa de los Ministerios se pretende tomar en cuenta a Proveedores Institucionales y Organismos Internacionales. Respecto al TC, el Régimen actual de flotación administrada que abarca del 2015 al 2023.

2.4.2 Limitaciones

La principal limitante es no haber encontrado información específica relacionada al tema del efecto del TC sobre el presupuesto público de un Ministerio, en consecuencia, de instrumentos de cobertura que puedan utilizar estas entidades.

Con respecto a las entrevistas la principal limitante fue el tiempo para poder realizar una muestra considerable de sujetos, pues se dependía de la disponibilidad de estos, en la mayoría de los casos no podían en horas laborales y es difícil la disponibilidad de ellos en la tarde, noche o fines de semana.

CAPITULO III. ANALIS DE RESULTADOS SEGÚN LOS OBJETIVOS DE ESTUDIO

3.1 Efectos físicos y financieros de las variaciones del TC en las etapas del proceso presupuestario de los Ministerios.

Dentro del proceso presupuestario, se determinan varias etapas relevantes, la formulación o programación, discusión y aprobación, ejecución y control, seguimiento y evaluación. Respecto a la etapa de discusión y aprobación no se desarrollará en este trabajo pues no es parte del alcance.

A continuación, se presentan los resultados del efecto del TC en cada etapa del proceso presupuestario, para ello se utilizó correspondencia emitida por la DGPN como circulares, informes de presupuesto del MH, el sistema SIGAF y la página del BCCR, también información recabada de las encuestas realizadas.

3.1.1 Proceso de Formulación Presupuestaria

La formulación del presupuesto, en los Ministerios, es una etapa del ciclo presupuestario que comienza formalmente con la notificación del límite de gasto hacia cada entidad, por parte de la DGPN. A partir de ese momento cada institución tiene una base o un techo para comenzar a planificar el gasto que va a ejecutar en el ejercicio económico correspondiente.

La DGPN como ente rector en materia presupuestaria, emite normativa referente al TC, que los Ministerios utilizarán durante este proceso de formulación. Es así como, para la formulación del presupuesto 2021, se utilizó un TC de $\text{€}612.00$, indicado en la Circular DGPN-0145-2020, del 24 de abril del 2020 (DGPN, 2020). Para la formulación del presupuesto 2022, se estableció un TC de $\text{€}633.51$, según circular DGPN-CIRC-0013-2021 del 09 de abril del 2021 y para el presupuesto del 2023, TC $\text{€}686.00$, según Circular DGPN-CIRC-005-2022 del 07 de abril del 2022.

A continuación, en el Cuadro 1, se observan los tipos de cambio indicados por la DGPN para realizar la formulación de cada año y a la vez, cual fue el promedio, el máximo y el mínimo de venta del TC para cada periodo de ejecución. Lo anterior es importante exponerlo ya que se demuestra el comportamiento del TC y su volatilidad entre el utilizado en la etapa de formulación y los vigentes cuando se ejecutó el presupuesto.

Cuadro 1
Costa Rica: Tipos de cambio utilizado para formular, máximo,
mínimo y promedio de venta, por año, 2021-2023
(en colones)

| Tipo de cambio | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|
| Para Formular | 612.00 | 633.51 | 686.00 |
| Promedio | 624.15 | 650.75 | 547.24 |
| Diferencia: formulado y promedio | 12.15 | 17.24 | 138.76 |
| Máximo | 646.33 | 698.44 | 601.99 |
| Mínimo | 611.12 | 587.24 | 524.85 |
| Rango | 35.21 | 111.2 | 77.14 |

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del BCCR (2023) y Circulares de la DGPN.

Es importante mencionar también, que dentro del proceso de formulación se debe considerar un diferencial cambiario para la adquisición de ciertos bienes y servicios en moneda extranjera, es decir, si para el 2023 el TC dispuesto para formular fue de $\text{¢}686.00$, es necesario, dentro del proceso y cálculos, que a todas esas posibles compras en dólares se les considere un porcentaje adicional por diferencial cambiario.

Por ejemplo, para el 2022 el porcentaje empleado por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) fue de 10% (cada Ministerio utiliza un diferencial a su propio criterio), por lo que por cada dólar que se presupuestó en alguna compra en esa moneda, se apartaron o se formuló $\text{¢}754.60$ ($686.00 \times 1.10 = 754.60$). Como se puede observar también, sobrepasa en $\text{¢}152.61$ el máximo TC alcanzado en ese periodo y $\text{¢}229.75$ del mínimo.

Estos escenarios se dan por la normativa emitida por los entes rectores en materia presupuestaria, por lo que cada año puede tener sus particularidades; ahora bien, dentro de los especialistas consultados a nivel de los Ministerios, ante la pregunta

¿Considera adecuada y práctica dicha normativa?, el 80% de los encuestados respondieron que sí, e indicaron lo siguiente:

- a) Es necesario establecer límites y parámetros.
- b) A la vez trasladar el riesgo, así el ente rector es el llamado a resolver.
- c) Las responsabilidades están en los especialistas en ese tema.
- d) Depende de las circunstancias económicas del momento.
- e) Sí, es práctica, porque a pesar de esas circunstancias se ha podido implementar, aunque los resultados no han sido lo mejor que se quiere.
- f) Da una línea para definir el presupuesto.

Desde la perspectiva de los entes Rectores, ante la consulta de ¿Por qué es necesario implementar regulación respecto al TC/USD para el proceso presupuestario de los Ministerios?, todos opinaron que: son tomadores de datos, se parte de un dato referencial del BCCR, señalaron que es práctica, en el sentido de estandarizar. A la vez la consideran beneficiosa como una forma de simplificar los procesos a nivel presupuestario.

Por último, aunque no está dentro del alcance de este trabajo, por afectar un periodo no contemplado en el estudio, es importante mencionar que mediante circular MH-DGPN-DG-CIR-002-2024 del 20 de febrero del 2024, emitida por la DGPN (2024a), se solicita a los misterios realizar una valoración de los gastos que formularon en moneda dólar para el ejercicio económico 2024, esto con el objetivo de hacer una comparación, entre los montos establecidos con el TC de la formulación (¢602) al del promedio a la fecha. El objetivo final para lo que se requiere dicha información no se precisa en esta circular, sin embargo, se evidencia que es un problema que ocasiona variaciones en el presupuesto, importante también indicar que este requerimiento por parte de la DGPN no se encontró en los años de estudio del problema, 2021-2023.

3.1.2 Ejecución Presupuestaria

Esta etapa comienza formalmente con la aprobación del Presupuesto, así establecido en cada Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico correspondiente. Durante este proceso se ejecutan las compras de bienes y servicios que se programaron eventualmente en la formulación, como transferencias, pagos a proveedores, salarios; ya es aquí, en esta etapa en donde se afecta el presupuesto asignado.

Es importante tener claro, para entender la operativa en los Ministerios y su relación con el TC, que los documentos de ejecución presupuestaria como las órdenes de compra o facturas emitidas en moneda dólar, aunque estén en esa moneda, tienen un equivalente en el presupuesto en colones, por ejemplo, el día en que se formaliza una orden de compra, ésta toma del disponible presupuestario su equivalente a los colones conforme el TC de ese día y así quedará históricamente. En el caso de una factura en dólares, en el momento que se realiza el registro en sistema, o afectación presupuestaria, ésta toma su equivalente en colones de la orden de compra que la respalda; al final todos los registros de documentos en dólares se reflejan solamente en colones a nivel del presupuesto, ya que esta es la moneda funcional.

Para explicar mejor lo expuesto en el párrafo anterior, se seguirá con el ejemplo del punto 3.1.1, citado en la etapa de formulación, respecto al TC utilizado en la formulación para el periodo 2022 de $\text{¢}686.00$ y que se le asignó un diferencial del 10%. Seguidamente, se exponen los montos ejecutados mediante el cuadro 2, en este caso se dan tres ejemplos de compras programadas durante la formulación del presupuesto 2023 y su ejecución.

Cuadro 2

Costa Rica: Detalle de montos formulados y ejecutados, presupuesto MICITT 2023, según subpartida (en miles de colones y dólares)

| Subpartida | Descripción Subpartida | TC formulado | Diferencial Cambiario (%) | Monto Formulado \$ | Monto Formulado ¢ | Ejecutado | Diferencia |
|------------|------------------------|--------------|---------------------------|--------------------|-------------------|-----------|------------|
| 10806 | Mant. y rep. equipo | 686.00 | 10.00 | 5.94 | 4 479.83 | 2 820.81 | 1 659.03 |
| 59903 | Bienes intangibles | 686.00 | 10.00 | 8.19 | 6 182.06 | 4 422.12 | 1 759.94 |
| 59903 | Bienes intangibles | 686.00 | 10.00 | 4.56 | 3 437.88 | 2 026.91 | 1 410.97 |

Fuente: Elaboración propia con base en la formulación del presupuesto del MICITT 2023 y datos del SIGAF (2023).

De acuerdo con los ejemplos anteriores, se da una diferencia entre lo formulado y lo ejecutado, en estos casos es un sobrante producido por una disminución en el TC entre la fecha de formular la compra y la afectación presupuestaria. Dicho sobrante se convierte en una subejecución al final de periodo sino se reutilizan esos recursos en una nueva compra.

Como complemento a lo anterior, en la siguiente tabla 3 se muestran las justificaciones realizadas por varios de los Ministerios, durante 2021-2023, respecto al mismo tema de la subejecución. La cual se dio principalmente por dos situaciones, la primera, expuesta anteriormente, por la diferencia entre el TC formulado y el ejecutado y la segunda por la diferencia cambiaria contemplada en las órdenes de compra en esta etapa de ejecución, así estipulado en la Directriz DGABCA-0011-2018 del 12 de octubre del 2018 y DGABCA-0005-2021 del 19 de mayo del 2021, en adición a la anterior, emitidas en su momento por la DGABCA.

Para el ejercicio económico 2023, 15 de los 18 (83.33%) Ministerios mencionaron en sus justificaciones haber tenido subejecuciones provocadas por la diferencia en los montos formulados con el TC de ¢686 y posteriormente haber ejecutado a TC mucho más bajos, como se detalló en el cuadro 1, siendo el periodo que registra más diferencias entre los estudiados.

Tabla 3
Costa Rica: Justificaciones de subejecución realizadas por los Ministerios,
2021 – 2023

| MINISTERIO | OBSERVACIONES |
|-------------------|--|
| COMEX | La ejecución se vio afectada por la fluctuación que tuvo el TC a finales de año, hacia la baja. El monto apartado, en cada Compromiso presupuestario como diferencial cambiario, y que no se utiliza, se devuelve al disponible presupuestario, en el momento de la ejecución de facturas. |
| MREC | TC menor para todas las contrataciones realizadas en dólares en relación con el proyectado en la formulación; así como la aprobación tardía del último presupuesto extraordinario en noviembre 2023. |
| MAG | En el pago de los servicios, el TC de la orden de pedido era superior que en el momento de la ejecución de la factura, por eso el sobrante. |
| MGP | Ahorro en las partidas cuando el TC fluctúa a la baja, la mayoría de los contratos de mantenimiento y servicios están dolarizados. |
| MH | Al momento de determinar el monto del faltante de recursos consideraron un TC mayor y adicionalmente a este, le incorporaron un diferencial cambiario, con escenarios muy cambiantes del diferencial cambiario, el monto cancelado fue diferente a lo presupuestado. El anteproyecto de presupuesto fue formulado con un tipo de cambio de ¢686,00 y considerando que el grueso de los contratos que maneja son cancelados en dólares, se pagaron montos menores a lo proyectado. |
| MICITT | El monto no ejecutado, se produce por el 10% de diferencial cambiario que se contempla en la orden de pedido. |
| MINAE | Afectó el TC menor, lo que provocó un ahorro. |

| MINISTERIO | OBSERVACIONES |
|-------------------|---|
| MIVAH | Provocó una disminución en los costos establecidos entre la fecha de pedido y la fecha final de pago. |
| MJP | Algunas contrataciones tuvieron remanentes por concepto de diferencial cambiario. La baja ejecución obedece a la caída en el tipo de cambio del dólar (2023) |
| MOPT | El cargo se realiza en divisa extranjera, lo que resulta que queden remanentes por el diferencial cambiario. |
| MP | Alquiler de edificios, locales y terrenos, se generaron ahorros producto del diferencial cambiario. Con la Directriz DGABCA-0005-2021, se debe considerar un diferencial cambiario de alrededor de un 15 al 20% que queda como remanente. Lo relacionado con desviación entre lo planificado y lo ejecutado (2023) |
| MSP | Sobrantes al momento de cancelar las facturas de los bienes en dólares, con el impedimento de gestionar nuevas contrataciones, por el tiempo que conllevan se replantearon compras disminuyendo cantidades que inicialmente se estimaron, al cierre del año se dio una baja sustancial en el TC. El ente rector estableció un tipo de cambio de referencia por un monto de ¢686,00 por dólar para el 2023, no obstante, se presentaron variaciones a la baja que impactaron en la ejecución. |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de evaluación física y financiera emitidos por la DGPN, de cada ministerio, 2021-2023

Por otro lado, el efecto puede ser a la inversa, en que el monto formulado llega a ser insuficiente en el momento de la ejecución, porque el TC sube a un nivel superior al TC utilizado en la formulación más el diferencial programado por el ministerio. Para el 2021, como se mencionó, el TC utilizado en la formulación fue de ¢633.51, más un porcentaje de diferencial cambiario, (TC considerado por el MICITT de 10%), por lo tanto, por cada dólar que se presupuestó en alguna compra en esa moneda, se apartaron o se formuló ¢673.20 ($633.51 \times 1.10 = 673.20$). Sin embargo, el TC en el 2022 alcanzó los ¢698.44.

Seguidamente se da un ejemplo de un caso, que expone la situación anterior, y la forma en que la Administración procedió a resolverlo: Durante el 2021, en el MICITT, a raíz de la necesidad del cambio de computadoras se justificaba en el anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio económico 2022, lo siguiente:

Necesidad: Adquisición de computadores portátiles para el personal del Viceministerio en sustitución del equipo dañado u obsoleto y para el cumplimiento de las labores diarias, la mayoría de los funcionarios cuentan con equipos que han superado su vida útil y superan los 5 años, generando problemas de operación, dejando en riesgo el cumplimiento de metas del personal desde sus hogares.(MICITT, 2021, p. 86)

Se suponía, que con la realidad de ese momento se podrían adquirir 14 computadoras, para lo cual se apartaron ¢10 millones. Sin embargo, en el 2022 sucedió lo siguiente: primero, en el momento de la ejecución se creó un compromiso u orden de compra No. 1547690622, solamente por 7 computadoras, esto por el aumento en los precios y también el incremento del TC, que era en ese momento ¢698.44 el 23/06/2022, superior al formulado de ¢673.20 (formulado + diferencial).

En esta etapa de ejecución del proceso presupuestario, cuando se consultó a especialistas de Ministerios si: ¿Ha tenido algún inconveniente relacionado con las variaciones del TC TC/USD durante alguna etapa del proceso presupuestario? El 100% de los encuestados opinan que sí, dentro de las observaciones que mencionan: que en ocasiones hay que hacer solicitudes de compra sustitutas, o se da un trámite infructuoso, eso sí, solo cuando el TC sube. Otros comentarios mencionados, se muestran en la siguiente tabla 4, respecto al efecto en la operativa durante esta etapa:

Tabla 4

Inconvenientes en la operativa de ejecución en los Ministerios, 2021 – 2023

| INCONVENIENTE | RAZON OPERATIVA |
|--|---|
| Faltantes en órdenes de compra en el momento de la confección. | TC mayor que en el momento que se formuló la compra. |
| Faltantes de contenido en el registro de entradas de mercancías. | TC mayor que en el momento que se elaboró la orden de compra. |
| Faltantes de contenido en el registro de facturas. | TC mayor que en el momento de elaboración de la entrada de mercancía. |

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas a especialistas en los Ministerios.

Dado lo anterior se puede observar que el impacto se da a nivel operativo, el cual le resta eficacia y fluidez al proceso de ejecución, en los momentos específicos de elaboración de documentos de afectación presupuestaria.

Ahora bien, desde el lado de los entes rectores, se consultó si ¿Se ha realizado alguna valoración, de esos efectos, en las diferentes fases del proceso presupuestario de las instituciones públicas, por las normativas emitidas de los entes rectores relacionadas con el TC/USD? En este caso ninguno de los sujetos encuestados indicó alguna acción al respecto, hicieron la salvedad de que, sí se hacen, pero principalmente para efectos de revisión de los ingresos, no de los gastos. (para el caso de estudio es solo del gasto presupuestario). Por otro lado, se menciona que, en el 2023 por un asunto de regla fiscal se emitió una circular para revisar las cuotas de organismos internacionales, principalmente para Ministerios como Relaciones Exteriores, en donde son partidas considerables.

3.1.3 Seguimiento y evaluación

Mediante la LAFRPP No. 8131 de 2001, en su artículo 55, así como en los artículos 69 y 70 de su Reglamento, se establece la presentación de informes de

resultados físicos y financieros de los presupuestos. Es durante las etapas de seguimiento y evaluación, que se realizan varios análisis, tanto financieros como de productos, metas y objetivos, se hacen reprogramaciones y se evalúan los resultados.

Es así como el MH, por medio de la DGPN, realiza un seguimiento semestral y una evaluación anual. En cuanto al seguimiento semestral es más que todo para mantener alerta a los Ministerios, respecto a la evolución a medio año de sus metas y ejecución, así como de las acciones correctivas que puede ir realizando para mejorar en la segunda parte del año. Respecto al informe de evaluación anual es un conjunto de datos necesarios para realizar una verificación de cumplimiento de metas de todo el periodo de ejecución de un ejercicio económico específico. En el caso de los análisis que se hicieron solamente se tomaron en cuenta los informes de evaluación anuales, donde se encuentran justificaciones a factores de subejecución o faltantes de presupuesto por razones propias como la variabilidad del TC.

Para explicar las valoraciones emitidas en estos informes, es necesario mencionar que, respecto a la evaluación financiera, la DGPN establece “Factores que incidieron en la ejecución del presupuesto por centro gestor” (DGPN, 2022d, p. 7), que, por ejemplo, según el instrumento para el a elaboración de dicho informe para el 2022, fueron:

1. Impacto generado por la emergencia sanitaria por el COVID-19.
2. Aplicación de directrices presidenciales.
3. Lineamientos de los entes rectores de la Administración Financiera.
4. Políticas administrativas institucionales que ocasionen cambios en la ejecución de recursos y generen ahorros o mayor gasto.
5. Variación en la estimación de recursos.
6. Problemas relacionados con los procesos de contratación administrativa.
7. Liberación de cuota insuficiente.
8. Desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado.
9. Normas de ejecución para el ejercicio presupuestario 2021.
10. Otros.

Como se puede observar, ningún factor se refiere específicamente al TC, sin embargo, como se indicó en la tabla 3, existen justificaciones dentro de los informes de cada Ministerio, en donde se menciona que se generaron inconvenientes relacionados con el TC, asociado a uno de los factores durante el proceso de ejecución. En el siguiente ejemplo se expone lo anterior.

Continuando con el caso de la adquisición de computadoras mencionado en el punto anterior 3.1.2, se expone lo que sucedió posterior al registro de la compra: como se señaló anteriormente, durante la etapa de formulación se proyectó adquirir catorce computadoras, posteriormente en la etapa de ejecución, por el incremento del TC, solamente se pudo realizar una orden de compra por siete, ahora bien, desde que se creó esa orden de compra, hasta la fecha de entrega del producto por parte del proveedor pasaron varios meses hasta llegar a registrar el gasto el 29/11/2022, en ese momento el TC había bajado a ¢602.92, lo cual rebaja el monto de la orden de compra en solo ¢7,263,335.04, quedando un disponible total de ¢2,736,664.00 (saldo que se da entre la orden de compra y el remanente de la afectación presupuestaria).

Dado lo anterior, esos ¢2,7 millones sobrantes, se pueden utilizar para crear otra orden de compra y adquirir más computadoras, sin embargo, por los plazos que en ese momento conllevaba, según la Ley de Contratación Administrativa, no fue posible hacerlo, quedando como subejecutado, y así justificado en el Informe Final de Evaluación Anual Presupuestario del MICITT 2022, de la siguiente manera:

Bienes Duraderos: Factor 08, problemas relacionados con los procesos de contratación administrativa: Para el periodo 2022 se planificó la adquisición de computadores portátiles con el fin de sustituir equipo obsoleto y/o dañado, para lo cual quedaron recursos por la suma de ¢10 millones, de los cuales conforme a las especificaciones técnicas y estudio de mercado de la Unidad de Servicios Tecnológicos se procedió con la elaboración del procedimiento de contratación 2022CD-000002-0009300001, el cual se concretó al 100%, sin embargo, al ser un bien pagadero en dólares, afectó tanto el diferencial cambiario que durante el 2022 llegó casi a los ¢700, así como las reservas que para tal efecto se

generan durante el proceso de adjudicación, pedido y pago, esto obliga a que queden recursos atrapados, los cuales no permite utilizar la totalidad de los mismos, de tal manera que el sobrante se puede considerar producto de las variaciones de TC y las reservas que se generan para hacer frente a la obligación. (DGPN, 2023b, p. 14)

Por otro lado, es importante mencionar que, por esta situación, el proveedor sale afectado directamente ya que deja de percibir una venta, y con él la economía en su demanda interna.

Finalmente, como parte de esta investigación, se muestra en la siguiente tabla 5, el detalle de las partidas presupuestarias que han tenido más inconvenientes relacionados con la volatilidad del TC, así como la justificación respectiva y el factor relacionado.

Tabla 5
Costa Rica: Detalle de factores y justificación, según partida presupuestaria del Presupuesto Nacional, 2021 – 2023

| PARTIDA | JUSTIFICACIÓN | FACTOR |
|------------------|--|--|
| 0 Remuneraciones | La ejecución se vio afectada por la fluctuación que tuvo el TC a finales de año, lo cual incidió en los salarios devengados por las oficinas en el exterior del país. La baja en el tipo de cambio (2023) ha representado un decrecimiento en la ejecución de estos salarios. | 12. Otros 7. Variación en la estimación de recursos |
| 1 Servicios | En alquiler de edificios, locales y terrenos, se generaron ahorros producto del diferencial cambiario. | 12. Otros |
| | La mayoría de los contratos de mantenimiento y servicios están dolarizados, es requerido mantener una reserva de recursos por diferencial cambiario. “Diferencial cambiario y la inestabilidad del tipo de cambio del dólar, produjo remanentes por el diferencial ya que las | 5. Lineamientos de los entes rectores 7. Variación en la estimación de recursos |

| PARTIDA | JUSTIFICACIÓN | FACTOR |
|----------------------------|--|---|
| | contrataciones habían sido adjudicadas con un tipo de cambio más alto". (DGPN, 2024c, p.14) | |
| 2 Materiales y Suministros | <p>Debido al incremento del TC del dólar a mediados de año, se replantearon compras disminuyendo las cantidades que inicialmente se estimaron adquirir; no obstante, al cierre del año se dio una baja sustancial en el TC, que generó sobrantes.</p> <p>Se presentó una variación en la estimación de los recursos para los pagos en moneda extranjera (dólares), el ente rector estableció un tipo de cambio de referencia por un monto de ø686,00 por dólar para el 2023, no obstante, se presentaron variaciones a la baja que impactaron en la ejecución. (2023)</p> | <p>5.Lineamientos de los entes rectores</p> <p>7. Variación en la estimación de recursos</p> |
| 5 Bienes Duraderos | <p>La subejecución es producto del diferencial cambiario que se debe incluir a las contrataciones en moneda extranjera.</p> <p>"En el caso de la subpartida 5.99.03 al ser una contratación en moneda extranjera se debe reservar el 10% de diferencial cambiario, por lo que al ejecutar las facturas el monto reserva por diferencial cambiario no utilizado se devolvió al disponible presupuestario". (DGPN, 2022e, p.4)</p> <p>Se presentaron remanentes por diferencial cambiario en el IV trimestre, además de que, no fue posible ejecutar algunas contrataciones adjudicadas en diciembre por los plazos de entrega.</p> <p>"En la subpartida 59903, se ejecutó un presupuesto del 81,57% quedando un remanente de ø13,51 millones, debido a que las estimaciones del porcentaje de diferencial cambiario". (DGPN, 2023b, p. 6)</p> | <p>5. Lineamientos de los entes rectores</p> <p>8. Problemas relacionados con los procesos de contratación administrativa.</p> <p>9. Liberación de cuota insuficiente</p> |

| PARTIDA | JUSTIFICACIÓN | FACTOR |
|------------------------------------|---|--|
| | <p>“Imposibilidad de comprar vehículos, por el incremento en el precio y por las fluctuaciones en el TC”. (MINAE, 2023c, p. 11)</p> <p>Para la subpartida de Bienes Intangibles realizaron el pago de la transferencia LEI, el monto cancelado fue diferente a lo presupuestado por el TC y diferencial cambiario, por lo cual, al final del período se presentó un remanente en la subpartida.</p> | <p>10. Desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado.</p> |
| | <p>Bienes Intangibles: La ejecución en esta subpartida se da en dos fondos presupuestarios diferentes, el 92% con el fondo 001-001 que se ejecuta en más del 90% y el otro 8% en el fondo presupuestario 001-002 del cual solo se ejecutó 1,52%, debido al movimiento cambiante en el TC. (DGPN, 2022f, p. 11)</p> <p>La partida de Bienes Duraderos presentó un 82,14% de ejecución, justificado por la fluctuación en el diferencial cambiario, que provocó una disminución en los costos establecidos entre la fecha de pedido y la fecha final de pago.</p> | <p>12. Otros</p> |
| <p>6 Transferencias corrientes</p> | <p>El organismo remite la factura correspondiente y se tramita el pago mediante una reserva presupuestaria, sin embargo, el cargo se realiza en divisa extranjera, lo que resulta que queden remanentes por el diferencial cambiario. “En el caso de las transferencias a organismos internacionales, afectó el TC menor, lo que provocó un ahorro”. (DGPN, 2023c, p.10)</p> | <p>12. otros</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de evaluación física y financiera emitidos por la DGPN, de cada Ministerio, 2021-2023

Es necesario también aclarar que, según los lineamientos para la evaluación que realiza la DGPN, mediante el Instrumento para la elaboración del Informe de

Evaluación Anual Institucional (2021-2023), se justifica las subpartidas que tuvieron una ejecución menor al 90%, por cualquiera de los factores antes indicados. Esto es importante mencionarlo, ya que en muchos casos inclusive, por efectos de una disminución en el TC en los procesos de ejecución, esa subejecución representa un ahorro positivo para la administración, aun así, es requerido justificar.

Por otro lado, dentro de las evaluaciones de estos tres años (2021-2023) se observa que el impacto de subejecución se da mayormente en la partida 5 Bienes duraderos, es la que más factores presentó para justificar inconvenientes de subejecución. Por medio de esta partida presupuestaria se adquiere maquinaria, equipo diverso para producción, comunicación, mobiliario, bienes intangibles capitalizables como programas de cómputo, licencias; la razón es que estos productos o los insumos de estos, en muchos casos son importados, y su tramitología en la adquisición a nivel ministerial, desde que se formula su compra hasta su adquisición se hace en moneda dólar. Para el 2021 el porcentaje de ejecución en esta partida 5, fue del 62.7%, 2022 de 64.9% y 2023 de 73.1%, según los Informes de Evaluación Anual consolidados emitidos por el MH.

Como se pudo observar, las variaciones del TC afectan durante todo el ciclo presupuestario, principalmente en las etapas de formulación y la ejecución del presupuesto, desde la parte operativa, la regulatoria y la de cumplimiento de metas. En la parte operativa por toda la gestión a la que se enfrenta la Administración de los Ministerios, en el proceso de formulación y ejecución, debido a que a nivel normativo se está sujeto a las directrices de los entes rectores, y a la vez a sus posibles soluciones, igualmente en la etapa de seguimiento y control.

3.2 Efectos de las variaciones en el tipo de cambio sobre los pagos a proveedores y organismos internacionales, que mantienen relaciones con los Ministerios.

Seguidamente se exponen los resultados del efecto que producen las variaciones del TC sobre los pagos a proveedores institucionales y organismos internacionales, para lo cual se obtuvo información de casos reconstruidos a partir del sistema de Hacienda SIGAF, en módulos de informes de pagos (ZDETALLE_FACTURAS_A Programa detalle de Facturas incluidas en Acuerdo), de historial de registro de documentos de pago (Fbl1N Lista PI acreedores) y de presupuesto (ZINFORME 42_NEW), dicha información se procesó en varios archivos de Excel, ya que la gran cantidad de información no permitía en uno solo, posteriormente se tabuló en cuadros y se explica.

Primero, es importante exponer el nivel de transacciones, que los Ministerios realizan con entidades comerciales y organismos internacionales, seguidamente se muestra el Cuadro 3, el cual contiene el porcentaje de trámites realizados en moneda local y extranjera por cada entidad para el periodo de estudio 2021-2023.

Cuadro 3
Costa Rica: Detalle de trámites registrados por los Ministerios, según moneda,
2021 – 2023
(en porcentaje)

| Ministerio | Año | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
| | crc | usd | crc | usd | crc | usd |
| MAG | 96.05 | 3.95 | 96.09 | 3.91 | 87.29 | 12.71 |
| COMEX | 22.71 | 77.29 | 10.00 | 90.00 | 6.27 | 93.73 |
| MCJ | 84.43 | 15.57 | 86.20 | 13.80 | 95.21 | 4.79 |
| MEIC | 98.37 | 1.63 | 99.05 | 0.95 | 97.97 | 2.03 |
| MGP | 99.36 | 0.64 | 99.55 | 0.45 | 99.54 | 0.46 |
| MH | 61.07 | 38.93 | 59.32 | 40.68 | 65.68 | 34.32 |
| MICITT | 31.28 | 68.72 | 64.72 | 35.28 | 75.35 | 24.65 |
| MINAE | 88.01 | 11.99 | 92.81 | 7.19 | 91.17 | 8.83 |
| MJP | 86.85 | 13.15 | 83.84 | 16.16 | 88.66 | 11.34 |
| MOPT | 79.41 | 20.59 | 65.93 | 34.07 | 82.05 | 17.95 |
| MP | 17.16 | 82.84 | 87.08 | 12.92 | 85.63 | 14.37 |
| MIDEPLAN | 99.31 | 0.69 | 99.30 | 0.70 | 98.47 | 1.53 |
| MREC | 33.61 | 66.39 | 33.10 | 66.90 | 32.43 | 67.57 |
| MS | 81.18 | 18.82 | 99.59 | 0.41 | 99.20 | 0.80 |

| Ministerio | Año | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
| | crc | usd | crc | usd | crc | usd |
| MSP | 84.93 | 15.07 | 83.61 | 16.39 | 83.79 | 16.21 |
| MTSS | 99.72 | 0.28 | 99.73 | 0.27 | 99.57 | 0.43 |
| MIVAH | 98.55 | 1.45 | 96.67 | 3.33 | 96.84 | 3.16 |
| MEP | 99.74 | 0.26 | 99.72 | 0.28 | 99.08 | 0.92 |

Nota: Estas transacciones incluyen pagos a proveedores, transferencias internacionales, y otros pagos en moneda dólar generados con fuente externa, provenientes de un empréstito. No se incluye pagos de salarios ya que estos se cancelan mediante la plataforma Integra.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023).

Como puede observarse, todos los Ministerios realizan algún tipo de transacción en dólares, en el caso COMEX y MREC, son mayores inclusive que en moneda local durante los tres períodos, en otros casos existen instituciones con porcentaje variado en cada año, lo cual evidencia la importancia y el flujo de procesos en moneda extranjera. En promedio, en el 2021 se mantuvo una relación Colón-Dólar de 75%-25%, durante el 2022 80%-20% y en el 2023 82%-18% (importante tomar en cuenta que existen valores extremos). Lo anterior demuestra la relevancia de esta moneda en todas las instituciones, lo cual también evidencia la cantidad de instituciones relacionadas que dependen de esas transacciones.

Como complemento a lo anterior, en el siguiente Cuadro 4 se brinda una muestra de los pagos realizados por los Ministerios, tanto en colones como en dólares, para este caso los dólares fueron convertidos en moneda nacional, así como los brinda el sistema, el objetivo es mostrar cómo se visualizan al final todas esas transacciones que se registraron.

También hay que aclarar que a pesar de que una transacción se registre en moneda dólar, puede que su erogación sea en esa misma moneda o en colones, esta última como la forma usual de gobierno (según lo establecido en la Ley Orgánica del BCCR No. 7558, en su artículo 49 “Pagos en moneda extranjera”, en donde se hace las excepciones de los pagos que se podrán hacer en moneda extranjera). Se hace la

aclaración para diferenciar el cuadro 3 del cuadro 4, en el primero es el total de transacciones registradas en moneda dólar, el segundo (4) el total de pagos en esa moneda.

Cuadro 4
Costa Rica: Detalle de montos pagados por los Ministerios, según moneda, 2021 – 2023
(en millones de colones)

| Ministerio | Año | | | | | |
|------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
| | crc | crc (usd) | crc | crc (usd) | crc | ccrc (usd) |
| COMEX | 1 759.36 | 5 988.89 | 1 773.34 | 15 959.68 | 1 503.28 | 22 466.36 |
| MH | 27 459.89 | 17 506.42 | 28 479.57 | 19 532.94 | 34 500.41 | 18 027.11 |
| MICITT | 2 775.83 | 6 098.34 | 3 027.44 | 1 650.56 | 3 239.72 | 1 059.79 |
| MOPT | 152 735.24 | 39 597.23 | 139 827.68 | 72 270.53 | 146 648.92 | 32 079.02 |
| MP | 9 368.38 | 45 220.99 | 44 831.22 | 6 651.35 | 4 321.03 | 725.18 |
| MREC | 3 802.35 | 7 511.08 | 3 956.99 | 7 996.21 | 3 482.30 | 7 255.88 |
| MSP | 72 508.23 | 12 869.52 | 68 945.79 | 13 513.89 | 70 160.32 | 13 571.37 |

Nota: Los montos CRC (USD) corresponden a transacciones en dólares, sin embargo, el sistema los refleja en colones al TC de día en que se efectuó la propuesta de pago.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023).

En el cuadro anterior, se observa que, por ejemplo en el caso de un ministerio como el MOPT, del total de transacciones registradas en moneda dólar (192 332.47), el 20% (36 597.23) al final se giró o pagó en esa misma moneda, lo cual solo tendría una afectación presupuestaria y no se trasladaría ese diferencial por el cambio de moneda a nivel de los proveedores, sin embargo el 80% restante (152 735.24), aunque la transacción inicial se registró en moneda extranjera, el pago se concretó en colones, en este caso el efecto diferencial repercutiría directamente en los proveedores; así la misma relación para los otros casos de los Ministerios. Más adelante se explica ampliamente dicho efecto.

Ahora bien, una vez determinada la relevancia de las transacciones en moneda dólar en lo Ministerios, es importante determinar la afectación que se da en los Proveedores, tanto positiva como negativa. Para lo anterior, se expondrán ejemplos en los procesos de pago cuando un proveedor oferta y factura en esta moneda extranjera.

Los siguientes casos fueron reconstruidos a partir de datos tomados del Sistema SIGAF de Hacienda, a partir de los módulos ZDETALLE_FACTURAS_A Programa detalle de Facturas incluidas en Acuerdo de pago facturas y el módulo Fbl1N Lista PI acreedores.

Caso 1: CONSTRUCTORA MECO S.A. el 30/03/2022 emite la factura No. 1010000004801 a nombre del MOPT , por un monto de \$1,047,575.67, cuando el TC era de ¢664.60, en ese momento equivalente a ¢696,218,789.00 para el Proveedor, por principio de devengo así se registra contablemente el ingreso (se toma el depósito esperado y el crédito a favor por retención de impuesto sobre la renta); sin embargo cuando se le realiza la Propuesta de Pago el MH le deposita a un TC de ¢681.81, correspondiente al día 26/05/2022, depositándole ¢714,247,567.56, lo que significaron 18 millones más con respecto al monto cuando emitió la factura.

En el siguiente cuadro 5 se realiza una síntesis del caso 1, en este ejemplo el proveedor recibe 18.03 millones más con respecto al momento en que emitió la factura por el incremento en el TC.

Cuadro 5

Detalle resumen del monto facturado y pagado al proveedor, 2022 (monto en millones de colones)

| Etapa | Monto | Fecha | TC ¢ |
|--------------------|--------------|------------|--------------|
| <i>Diferencia</i> | 18.03 | 57 | 17.21 |
| Emisión de factura | 696.22 | 30/03/2022 | 664.60 |
| Propuesta de pago | 714.25 | 26/05/2022 | 681.81 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023)

Caso 2: Otro ejemplo, pero en este caso el resultado es a la inversa, la entidad Deutsche Gesellschaft, emite la factura 1010000000019 el 27/04/2022 a nombre del MOPT por un monto de \$328,304.91, en ese momento el TC era de ¢666.80; equivalente a ¢218,913,713.00, igualmente que el ejemplo anterior debió registrarlo en su contabilidad de sus ingresos aproximadamente por ese monto, sin embargo, en el momento del pago dicho Ministerio realiza la propuesta de pago el 25/08/2022, cuando el TC fue de ¢639.94, sucediendo al final que lo que recibe el beneficiario fue ¢210,095,444.00, 8 millones menos con respecto al monto cuando emitió la factura.

En el siguiente cuadro 6 se realiza una síntesis del caso 2, en este ejemplo el proveedor recibe 8.82 millones menos con respecto al momento en que emitió la factura, por la disminución en el TC.

Cuadro 6

Detalle resumen del monto facturado y pagado al proveedor, 2022 (en millones de colones)

| Etapa | Monto | Fecha | TC ¢ |
|--------------------|-------------|------------|--------------|
| <i>Diferencia</i> | 8.82 | 120 | 26.86 |
| Emisión de factura | 218.91 | 27/04/2022 | 666.80 |
| Propuesta de pago | 210.09 | 25/08/2022 | 639.94 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023).

Es necesario aclarar, que evidentemente las diferencias se dan por los lapsos en los tiempos, desde la emisión de la factura por parte del proveedor y la gestión de pago por parte del Ministerio, lo que sucede es que, según la forma usual de Gobierno el pago se debe realizar de 30 a 45 días después de recibido conforme el bien o servicio (según Ley de Contratación Administrativa No. 7494, derogada). En este punto es importante aclarar que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Contratación Pública No. 9686, en el artículo 19 de su reglamento, se establece que los pagos a proveedores deben ser máximo a 30 días. Para exponer y sintetizar estos casos, se hace un resumen en el siguiente Cuadro 7, de los montos pagados de más o de menos, partiendo del registro presupuestario que realiza cada Ministerio.

Cuadro 7

Costa Rica: Detalle de saldos de diferencial cambiario por pagos a proveedores, por Ministerio, 2021 – 2023
(en millones de colones)

| Ministerio | AÑO | | | | | | | | |
|------------|-------|-------|--------------|-------|--------|---------------|------|--------|----------------|
| | 2021 | | | 2022 | | | 2023 | | |
| | mas | menos | saldo | mas | menos | saldo | mas | menos | saldo |
| MAG | 1.41 | 0.25 | 1.16 | 1.56 | 1.24 | 0.32 | 0.67 | 6.8 | -6.13 |
| COMEX | 1.43 | 0.16 | 1.27 | 0.88 | 1.19 | -0.31 | 0.19 | 1.81 | -1.62 |
| MCJ | 2.06 | 0.6 | 1.46 | 0.96 | 5.23 | -4.27 | 0.37 | 4.92 | -4.55 |
| MEIC | 0.68 | 0.31 | 0.37 | 0.62 | 1.11 | -0.49 | 0.43 | 1.74 | -1.31 |
| MGP | 0.32 | 0.07 | 0.25 | 0.06 | 0.93 | -0.87 | 0.29 | 0.58 | -0.29 |
| MH | 49.21 | 21.88 | 27.33 | 50.27 | 117.74 | -67.47 | 26.2 | 125.14 | -98.94 |
| MICITT | 1.6 | 0.37 | 1.23 | 0.3 | 1.33 | -1.03 | 0.22 | 0.58 | -0.36 |
| MINAE | 1.14 | 1.05 | 0.09 | 0.31 | 0.88 | -0.57 | 0.05 | 1.52 | -1.47 |
| MJP | 27.12 | 7.37 | 19.75 | 23.67 | 102.64 | -78.97 | 4.69 | 59.4 | -54.71 |
| MOPT | 13.93 | 2.97 | 10.96 | 8.48 | 38.65 | -30.17 | 4.91 | 36.2 | -31.29 |
| MP | 1.72 | 0.14 | 1.58 | 1.33 | 1.96 | -0.63 | 0.39 | 6.85 | -6.46 |
| MIDEPLAN | 0.18 | 0.06 | 0.12 | 0.19 | 0.47 | -0.28 | 0.1 | 0.66 | -0.56 |
| MREC | 1.98 | 0.35 | 1.63 | 4.21 | 6.71 | -2.5 | 0.79 | 5.94 | -5.15 |
| MS | 0.77 | 0.16 | 0.61 | 0.57 | 1.59 | -1.02 | 0.72 | 8.46 | -7.74 |
| MSP | 39.26 | 9.88 | 29.38 | 16.27 | 81.5 | -65.23 | 34.3 | 166.44 | -132.14 |
| MTSS | 3.91 | 0.45 | 3.46 | 0.73 | 3.8 | -3.07 | 1.14 | 9.44 | -8.3 |
| MIVAH | 0.51 | 0.13 | 0.38 | 0.21 | 0.79 | -0.58 | 0.02 | 1.29 | -1.27 |
| MEP | 9.87 | 4.26 | 5.61 | 7.26 | 23.98 | -16.72 | 3.97 | 38.38 | -34.41 |

Nota: Los datos corresponden a erogaciones en colones de documentos de pago emitidos en dólares, y son el saldo de la balanza entre lo pagado de más o menos con respecto al registro presupuestario no a la fecha de emisión del documento de pago, como en los Casos 1 y 2.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023).

En el Cuadro 7 se demuestra que, haciendo un balance general de pagos de transacciones que realizó el MSP, en el 2023 por ejemplo, los proveedores recibieron menos colones de los que registraron contablemente en el momento de facturar (-132.14 millones).

Por otro lado, se puede observar indirectamente que durante el 2021 el TC presentó un comportamiento relativamente ascendente, a nivel general durante ese periodo, esto se comprueba porque los pagos son posteriores al registro presupuestario, por eso los montos positivos. Ahora bien, durante el 2022 y 2023 se evidencia que hubo pagos con diferencias negativas o menores, entre el registro presupuestario y la propuesta de pago, lo cual también demuestra que el TC tuvo un comportamiento relativamente constante hacia la baja. En consecuencia, para los proveedores que facturan en moneda extranjera dólar es más conveniente que el TC tenga un comportamiento hacia el alza, sin embargo, todo depende del momento en que facturen y el impacto se va a determinar el momento del pago. Los proveedores que han facturado en dólares, durante el 2022 y 2023 se vieron más afectados y tuvieron un impacto negativo en sus ingresos.

Por último, a nivel de organismos internacionales, funciona de otra forma, al ser entidades con las que no se tiene una contraprestación de servicios, como es el caso de un proveedor institucional, sino que, por una ley o un convenio, se les debe girar una cuota de membresía y esta es en dólares u otra tercera moneda, el pago final depende desde un principio del monto presupuestado o formulado en colones. Así las cosas, es necesario primero exponer la importancia del monto presupuestario que se asigna para el pago a organismos internacionales, en el Cuadro 8 se muestran los montos asignados durante el 2021 - 2023, así como el monto devengado en colones, el cual corresponde a un equivalente en dólares una vez que se realiza el giro.

Cuadro 8
Costa Rica: Detalle de recursos asignados en el presupuesto
para organismos Internacionales, 2021 – 2023
(en millones de colones)

| Año | Cantidad OI | Presupuesto | Devengado |
|------------|--------------------|--------------------|------------------|
| 2021 | 160 | 8 449.07 | 7 756.49 |
| 2022 | 150 | 8 823.32 | 8 574.85 |
| 2023 | 160 | 8 907.42 | 8 347.72 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF (2023).

Ahora bien, los giros a los Organismos internacionales están sujetos a tres factores, el primero, que la cuota establecida por la entidad internacional se pueda cubrir en la etapa de formulación presupuestaria, más un monto adicional que respalde el posible diferencial ante una eventual subida del TC; segundo, que el TC en el momento del giro sea el equivalente a los dólares necesarios para cubrir la cuota. También existe un tercer escenario, que son los casos específicos en que las membresías estén contempladas en una tercera moneda, pues cada ministerio tendría que considerar un monto todavía mayor durante la formulación del presupuesto, para poder tener el respaldo suficiente en colones, en el momento de la conversión de colones a dólares y posteriormente que esos dólares sean suficientes al convertirse a la tercera moneda, como Euros, Francos Suizos, Libras Esterlinas, entre otras.

En conclusión, para entidades relacionadas con los Ministerios, que dependan del presupuesto de cada institución, durante el 2022 y 2023, económicamente les fue más rentable a las que facturaron en colones que en dólares, esto por el efecto provocado por el comportamiento del TC, que tuvo una constante hacia la baja (ver ejemplo en Caso 2), el inconveniente es que muchos productos son importados y por ende los precios son en moneda extranjera.

Con respecto a los organismos Internacionales, de acuerdo con los proyectos de Ley del Presupuesto Nacional 2021, 2022 y 2023, se da un incremento en las cuotas de participación lo que a la vez el presupuesto formulado en moneda dólar. Por

otro lado, tomando como ejemplo, en el caso del MICITT, dentro de las justificaciones emitidas en el anteproyecto presupuesto 2022 se observa cuotas que se encuentran atrasadas o pendientes, al ser montos de importancia que son difíciles de cubrir con presupuestos restringidos. Por último, según consulta realizada a dos analistas de la DGPN mencionan que existen otros factores que afectan la asignación de cuotas, como por ejemplo que se aprueban participaciones sin tener recursos, lo cual conlleva que durante el proceso de ejecución se realicen modificaciones presupuestarias con el objetivo de cubrir esos faltantes.

De todo lo expuesto, se logra evidenciar que el problema que se registra por las variaciones del TC en las relaciones de los Ministerios con los proveedores y organismos internacionales se da en varios ámbitos, primero porque estas entidades reciben menos dinero, o porque la capacidad de compra de la entidad pública se ve limitada para la adquisición de más bienes o servicios; como se comentó, también tiene una repercusión en la economía disminuyendo la demanda interna nacional. En este aspecto Mora y Prado (2006, p.3) comenta que:

En el caso de un país pequeño y abierto como Costa Rica, el TC cumple una función dual en el logro de objetivos económicos. Sus fluctuaciones pueden coadyuvar a alcanzar y a mantener la competitividad con el exterior y una posición sostenible de balanza de pagos y, al mismo tiempo, su estabilidad puede servir como ancla para los precios internos.

3.3 Mecanismos de gestión administrativa ante los impactos de la variabilidad cambiaria en Costa Rica.

Seguidamente se expondrán los instrumentos o mecanismos que se han identificado y que la Administración de los Ministerios podrían recurrir para gestionar los efectos que las variaciones del TC. Para ello se utilizaron fuentes secundarias y primarias, como informes de presupuesto emitidos por el MH, Lineamientos Técnicos de Presupuesto emitidos por la DGPN, así como, entrevistas a funcionarios del MH y de Ministerios, otros especialistas en áreas de riesgos y planificación.

Es importante mencionar nuevamente que en Costa Rica, existe un mercado de opciones de cobertura tales como: Cobertura Natural, Activos Financieros, Opciones, Forward, que son utilizadas por entidades privadas (según estudio realizado por Campos (2016)), sin embargo, estas opciones no se vieron aplicables a estas entidades de gobierno, por motivos como el manejo de los ingresos, inversión y aspectos legales.

3.3.1 Presupuestos plurianuales

El objetivo es analizar si los presupuestos plurianuales, podrían ser una herramienta para que la administración gestione mejor las variaciones del TC, respecto al gasto o al resultado presupuestario. Se realizó una simulación del caso comentado en el punto 3.1.3, relacionado con la compra de computadoras, en un eventual escenario en que no se aplicara el artículo 5 de la LAFRPP 8131 de 2001, que establece el periodo del gasto de presupuesto que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre del periodo respectivo.

Retomando, en el caso del ejemplo (punto 3.1.3), por una situación específica en la subida del TC, en el momento de crear la orden de compra, la Administración solamente pudo contratar la compra de 7 computadoras, que abarcaba todo el disponible presupuestario que se tenía para ese producto. Sin embargo, en el momento de registrar la factura, o sea cuando el proveedor entrega la mercadería, el TC bajó, a un nivel en que se generó un sobrante (ejemplos en Tabla 3), ya que lo que representaban los colones con respecto a los dólares facturados era mucho menos que la cantidad de colones equivalentes o apartados en la orden de compra.

Dentro del Informe de Evaluación Física y Financiera para el ejercicio 2022 del MICITT, se justifica que se generó una subejecución en esa subpartida, por problemas relacionados con la contratación administrativa, precisamente por los tiempos que conlleva ésta, por lo que no fue posible utilizar ese sobrante, ya que solo se disponía de un mes, diciembre. Eventualmente si el presupuesto fuera plurianual, a nivel del

gasto, sin obviar los conceptos y procedimientos que habría que desarrollar en la normativa y operativamente para aplicar al caso de Costa Rica, se esperaba que esos recursos se hubieran podido seguir utilizando, en el ejercicio económico siguiente, para ese mismo fin, por tanto, no se hubiese generado una subejecución.

Respecto a este tema, especialistas entrevistados, en materia de compras, de Proveedurías Institucionales, indican que para estos casos específicos si es conveniente los presupuestos plurianuales, sin embargo, es claro que no fue posible su aplicación (durante el periodo de estudio). Con la nueva Ley No. 9986, Ley de Contratación Pública se establece la plurianualidad de los contratos, para mantenerlos y no rescindirlos, mas no así la parte del gasto. Del lado de los entes rectores señalan que lo aprecian como potencialmente negativo, porque se considera que por la volatilidad del TC es más difícil presupuestar a un periodo todavía más extenso.

Cabe resaltar en este punto, nuevamente lo mencionado por Arroyo (2016, p.18), “no se puede concebir el presupuesto público desde una visión estática como una previsión de ingresos y gastos para determinado ejercicio económico, sino que debe integrar objetivos cuyo alcance requieren varios ejercicios económicos”, en este caso haciendo referencia a que se deben concebir con una visión de mediano plazo, que trascienda la anualidad, haciéndolos más flexibles con un modelo presupuestario plurianual, como una alternativa.

3.3.2 Gestión por resultados

Como parte de este estudio era importante conocer y profundizar sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), para corroborar si efectivamente se puede tomar como una herramienta para gestionar los efectos del TC sobre los presupuestos públicos, directa o indirectamente. Para esto se realizó una revisión de la normativa atinente, a la vez de informes del MIDEPLAN, y con la colaboración de un especialista de esa Institución se pudo concretar la información necesaria para desarrollar este tema.

Como se indicó en el marco teórico, se dio énfasis en el presente estudio a los pilares de la “planificación por resultados”, “presupuesto por resultados” y “seguimiento y evaluación” de la GpRD. Respecto a la planificación por resultados, dentro de los datos obtenidos se observa que desde el 2011, mediante el PND 2011-2014 se comienza a introducir dicho marco conceptual en ese instrumento, sin embargo, es hasta el 2020 cuando se incorpora bajo ese marco en la formulación del presupuesto nacional del 2021. En lo concerniente al proceso de implementación del presupuesto por resultados, los Gobiernos han venido impulsando, desde que se emitió la Ley No. 8131 LAFRPP a principios de los 2000, un proceso de reforma tendiente a mejorar la programación presupuestaria, la definición de estructuras programáticas, un mejor desempeño presupuestario, que ha pretendido orientar la aplicación de los recursos públicos hacia logros constatables. En cuanto al pilar de seguimiento y evaluación se tienen dos ámbitos, el primero es el “seguimiento y evaluación tanto de la ejecución presupuestaria y de las metas que se consignan en la Ley de Presupuesto Nacional realizado por el MH” y, el segundo, el “seguimiento y evaluación con énfasis en las metas del PND”. (Mideplan y MH, 2016, p.33)

Por otro lado, durante la investigación se encontraron desafíos importantes que se considera necesario mencionar, para continuar con la implementación de la GpRD, y que deben atenderse para seguir con este proceso; según el Marco Conceptual Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica realizado por el (Mideplan y MH, 2016) es necesario:

- a) Fortalecer la normativa para que tenga respaldo legal de manera explícita. (p.52)
- b) Fortalecer la coordinación entre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda con los sectores e instituciones públicas para definir programas y metas coherentes con la disponibilidad de recursos y que la distribución del presupuesto responda a las prioridades sectoriales e intersectoriales. (p.52)
- c) Garantizar que los informes de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas sean elaborados oportunamente y con la

información necesaria para que sean considerados como instrumentos esenciales para la toma de decisiones. (p.53)

- d) Concientizar y generar capacidades en el sector público en la importancia de la elaboración de presupuestos plurianuales, que tomen en cuenta la asignación de los recursos para las prioridades de largo plazo. (p.53)

Así mismo, en este aspecto, Robles (s. f.) indica que “los principales desafíos que enfrenta nuestro país están los relacionados con disponer de una visión de largo plazo”, y, con lograr la vinculación de los planes con el presupuesto.

Por otra parte, según Mideplan y MH (2016), en el documento Marco Conceptual Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica, ya mencionado, señalan que se pretende como estrategia para la aplicación de este modelo:

- a) Mejorar la estructura programática del Presupuesto con un mejor acompañamiento en la fase de formulación de la programación presupuestaria orientada a resultados. (p.43)
- b) Establecer un “Marco Macroeconómico Multianual (MMM)”, con el que se espera mejorar en el MINHAC la capacidad de realizar análisis y proyecciones macroeconómicas, crear y formalizar un Grupo Consultivo de Trabajo (MINHAC, MIDEPLAN, STAP y BCCR) para la coordinación, análisis y seguimiento de las proyecciones fiscales, donde se comparta información, metodologías, análisis y proyecciones macroeconómicas manteniendo la independencia de cada entidad y el ámbito legal de responsabilidad. (p.43)
- c) Compartir los ejercicios de proyecciones macroeconómicas e intercambiar criterios al respecto. (p.43)
- d) Lograr acuerdos sobre los supuestos y metodologías que se utilizarán para realizar las proyecciones y trabajar distintos escenarios. (p.44)

Respecto al Marco Macroeconómico Multianual (MMM), se considera de importancia, debido a que es una potencial mejora en cuanto al tratamiento que se le pueda dar a una variable macroeconómica como el TC por parte de los entes rectores, esperando un adecuado entendimiento de esta y sus efectos en los presupuestos de los Ministerios. Relacionado con lo anterior, otra recomendación expuesta en el documento Orientaciones conceptuales sobre el Presupuesto a mediano plazo por Resultados en Costa Rica, es “incrementar la participación del Ministerio de Hacienda, discutiendo supuestos, analizando el enfoque de proyección del Banco Central de Costa Rica (programa macroeconómico)”. (Mideplan y MH, 2016, p.25)

Ahora bien, una vez aclarado el panorama nacional respecto a la implementación de la GpRD, se detallan las inconsistencias e inconvenientes que existen en este enfoque respecto a la realidad administrativa actual, las cuales resultaron de la entrevista con el especialista en este tema del Mideplan y los textos consultados.

Se determinó que, en este periodo de estudio 2021-2023, si bien en el enfoque de la GpRD, lo importante es el resultado, el gasto viene a ser complementario, en el entendido que se logre el producto, dentro de la razonabilidad del costo en el que se incurrió. Se busca el resultado final, el producto como tal, sin embargo, por otro lado se mide el gasto por aparte, que no necesariamente podría estar vinculado a esa consecución de resultado final esperado. Lo anterior está acorde con lo mencionado por Mideplan y MH (2016, p.18), en el Marco Conceptual Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el desarrollo en Costa Rica, donde se indica que,

“es fundamental la previsión de gastos en función de las prioridades para el desarrollo y que el análisis de la ejecución de los recursos asignados se realice evaluando los resultados alcanzados por la intervención pública (considerando tanto los productos como los efectos en la población) más que la simple contabilización de gastos monetarios”.

Así las cosas, en el caso de que las variaciones del TC sean una causa que eventualmente dificulte la consecución de productos, es necesario que exista una flexibilidad por parte de los entes rectores para que se adecue el presupuesto a esos cambios, de manera más expedita, acorde con las variaciones macroeconómicas. En este mismo sentido, si en la etapa de evaluación del presupuesto, se establece que la subejecución se debe justificar por parte de los Ministerios por una serie de factores establecidos, también se debería considerar como un factor que el resultado de ese sobrante pudo ser de una eficiente ejecución del gasto en cumplimiento de los productos esperados.

Otras diferencias en el enfoque de presupuesto por resultados (como principal pilar de este apartado de la GpRD) y el sistema presupuestario actual de los Ministerios, se muestran en la siguiente tabla 6, la cual se sustenta con la asesoría del especialista entrevistado del Mideplan en GpRD.

Tabla 6
Diferencias de presupuesto por resultados y el enfoque presupuestario actual de los Ministerios

| VARIABLES | PRESUPUESTO POR RESULTADOS | PRESUPUESTO ACTUAL |
|-------------------|--|--|
| Gestión del Gasto | Perspectiva integral del gasto. Se tiene que explicar cuál fue la situación que llevó al no cumplimiento de ese objetivo. El gasto es un apoyo a la consecución de resultados. | El gasto se mide por su ejecución. Se tiene que explicar cuál fue la situación que llevo a esa subejecución. Es un fin en sí mismo. |
| Presupuesto | El presupuesto existe en razón de asegurar los recursos o las condiciones financieras para lograr los productos. | El presupuesto existe como el centro de la gestión. |
| Metas y objetivos | La consecución de ese objetivo no depende solo del gasto o de los recursos, el presupuesto es solo un elemento. | El gasto es la medida en sí del presupuesto. El comportamiento del gasto es prioritario como medida del presupuesto. La ejecución del gasto depende de |

| VARIABLES | PRESUPUESTO POR RESULTADOS | PRESUPUESTO ACTUAL |
|-------------------------|--|--|
| | | varios factores, entre ellos los macroeconómicos como el TC. |
| Calidad de la ejecución | Se mide por el logro de los objetivos, independientemente del porcentaje de ejecución. | Ejecución porcentual. La ejecución se mide con parámetros porcentuales. |
| Normativa | Lo normado, no se toma en cuenta en su totalidad, solo como un elemento más. | Lineamientos presupuestarios, normas de ejecución. El presupuesto se rige y se adecua a lo normado |
| Objetivo final | Lo importante es generar resultados. El presupuesto no es el fin último. | Lo importante es ejecutar. Se está tratando en combinar con la ejecución de metas físicas según lo programado. |

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista realizada a especialista de GpRD del Mideplan.

De lo indicado en este acápite y de la tabla 6 se desprende que, no obstante, los avances en el país en materia de presupuesto por resultados, existen inconvenientes y diferencias, camino por andar y esfuerzos por realizar, para que el proceso de enfoque a resultados pueda ayudar a gestionar los efectos de las variaciones del TC, sobre el presupuesto de los Ministerios, principalmente en una mayor aplicación con respecto a la realidad normativa actual.

Por último, no se observó que la GpRD ayudara directamente a la administración de los Ministerios a gestionar las variaciones del TC, más bien para poder tener una eficiente GpRD es necesario solventar inconvenientes como el presupuesto anual y ajustes en la flexibilidad de estos, por lo que, ambas, potencialmente ayudarían, de la misma forma, a la administración a enfrentar esos efectos que provoca la volatilidad del TC si fuera el caso. Tampoco se encontró algún informe, específico, que haga la relación de la GpRD y la ejecución, para determinar su impacto, sin embargo si existen informes anuales, emitidos por la DGPN, llamados “Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados” para cada

ejercicio económico, en donde se brindan los resultados de la “efectividad”, y se valora a los Programas presupuestarios con producción cuantificable. (DGPN, 2023a, p.74)

3.3.3 Modificaciones presupuestarias específicas

Mediante los Lineamientos Técnicos de Presupuesto, emitidos por la DGPN, específicamente en el Capítulo V Ejecución, se indica la programación de Modificaciones presupuestarias que podrán ser utilizadas durante el periodo en que se va a ejecutar dicho presupuesto.

Por ejemplo, según el Artículo 61-Modificaciones al presupuesto institucional de los Lineamientos Técnicos, la DGPN realizará cuatro modificaciones presupuestarias programadas durante el año, con los consecutivos H-003, H-005, H-006, H-007, en conjunto con las modificaciones contenidas en los artículos 54, 55 y 57, (faltantes en salario Escolar, faltantes en compromisos no devengados y reprogramación de indicadores). También, pueden realizarse otras no programadas y de aprobación a nivel Legislativo y no Ejecutivo, sin embargo, es difícil tomarlas en cuenta dada la incertidumbre en cuanto a su programación.

Como puede observarse existen tres modificaciones para fines específicos, basadas en los artículos 54, 55 y 57 de los Lineamientos Técnicos, las otras cuatro programadas son discrecionales para hacer ajustes en subpartidas, conforme la regulación atinente lo permita (normas de ejecución según la ley de presupuesto vigente). Sin embargo, no existe una modificación específica para adecuar el presupuesto, ante las variaciones del TC. Por lo que la Administración tiene que acudir a las que están calendarizadas para solventar faltantes en subpartidas o trasladar recursos a otras para poder ejecutarlos y no tener remanentes por esta causa que tenga posteriormente que justificarlos y en el peor de los escenarios se le castigue el presupuesto.

Por otro lado, está el inconveniente, que son en fechas específicas, y la aplicación de cada una en el presupuesto en ocasiones lleva tiempos extensos, muy lejos de la realidad macroeconómica y de las fluctuaciones del TC. En el siguiente cuadro 9 se muestra la cantidad de días para su implementación de cada una durante los años 2021-2023 y a la vez el promedio por año.

Cuadro 9
Costa Rica: Detalle de duración de modificaciones presupuestarias
Programadas, 2021 – 2023
(cantidad de días)

| Modificación por año | Cantidad de Días | Fecha de apertura | Fecha de publicación | No. Gaceta |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------|
| <i>Promedio 2021</i> | 49 | | | |
| H-003 | 50 | 28/02/2021 | 19/04/2021 | 74 |
| H-005 | 61 | 30/04/2021 | 30/06/2021 | 125 |
| H-006 | 65 | 05/06/2021 | 09/08/2021 | 151 |
| H-007 | 21 | 30/09/2021 | 21/10/2021 | 203 |
| <i>Promedio 2022</i> | 48 | | | |
| H-003 | 34 | 05/03/2022 | 08/04/2022 | 68 |
| H-005 | 82 | 07/05/2022 | 28/07/2022 | 143 |
| H-006 | NA | 04/06/2022 | NA | |
| H-007 | 28 | 06/09/2022 | 04/10/2022 | 188 |
| <i>Promedio 2023</i> | 79 | | | |
| H-003 | 64 | 05/03/2023 | 08/05/2023 | 78 |
| H-005 | 61 | 05/05/2023 | 05/07/2023 | 121 |
| H-006 | 121 | 05/06/2023 | 04/10/2023 | 182 |
| H-007 | 72 | 05/09/2023 | 16/11/2023 | 213 |

Nota: La modificación presupuestaria H-006 del 2022 se programó en los Lineamientos Técnicos, sin embargo, no se procesó.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Lineamientos Técnicos de Presupuesto 2021-2023 de la DGPN, y consultas en sistema SINALEVI.

En el cuadro 9, el promedio anual de aplicación de una modificación presupuestaria ronda casi los 50 días, desde que se calendariza en los Lineamientos Técnicos, hasta su aplicación en el presupuesto de cada institución. En el caso del 2023 existe un valor extremo (H-006, 121 días) que hace que el promedio se

incremente, sin embargo, aunque se excluya igualmente la duración promedio es alta, superior a los periodos 2021 y 2022. En casos individuales de modificaciones la que se aplicó en menos tiempo fue la H-007 del 2021, eso se debe a que por lo general al ser la última, se debe agilizar su aprobación por el poco tiempo del que se dispone del año para poder gestionar una contratación y no trasladar los recursos al año siguiente.

Al respecto se consultó a funcionarios de Ministerios y de entes rectores y el 100% de los consultados da una opinión favorable respecto a establecer algún tipo de modificación presupuestaria específica, para solventar inconvenientes presentados directamente por el TC, un funcionario de nivel superior de la DGPN indica inclusive que “sí es posible realizar modificaciones presupuestarias con el fin de ajustar el presupuesto ante variaciones del TC y que se han hecho, sin embargo es a solicitud de las instituciones.”

3.3.4 Gestión de riesgos

La gestión de riesgos en los Ministerios está regulada mediante la Ley de Control Interno, Ley 8292 de 2001 y las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la CGR (2009), mediante el artículo 18 de la Ley No. 8292 LGCI, se establece que cada institución deberá implementar un SEVRI.

Para analizar la gestión de riesgos a nivel de los Ministerios, se abarcaron tres riesgos, el de liquidez, el cambiario y el operativo; se hizo un estudio de la normativa vigente atinente a este tema, también se hicieron dos entrevistas con especialistas, uno a nivel de la auditoría interna y otro de la planificación institucional y gestión de riesgos, también se realizaron consultas a un funcionario de Contabilidad Nacional y a otro experto en gestión de riesgos de una entidad privada.

Riesgo de liquidez: a nivel de los Ministerios, el riesgo de liquidez se traslada al ente rector en materia de pagos, en este caso la Tesorería Nacional, esto se debe a que los Ministerios no pagan, o más bien no hacen el depósito directo al proveedor u

organismo internacional, lo que hacen los Ministerios es la propuesta de pago a nivel de sistema SIGAF, para que eventualmente la Tesorería Nacional la contabilice y realice el depósito respectivo.

Solamente se evidenció una posible afectación en la liquidez, por motivo de diferencias en el TC en los pagos por medio de Caja Chica ya que su funcionamiento es diferente, principalmente porque este fondo es fijo y lo administra el propio Ministerio, solamente que lo utiliza para casos excepcionales de compras que no se pueden procesar por medio del proceso normal de contratación administrativa, que sean de carácter urgente y altamente necesarias en el momento que surja la necesidad, acorde con la normativa que se lo permita; en estos casos el riesgo lo asume la entidad. Y lo gestiona de una manera relativamente simple, que es reponer los recursos lo más pronto posible, según calendario de pagos del MH, que es una vez a la semana, tiempo considerado aceptable.

Riesgo cambiario: según el acuerdo CONASSIF y SUGEF (2010) el riesgo cambiario es la “posibilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de variaciones en el tipo de cambio. Está compuesto por los riesgos de conversión, riesgos de posición en moneda extranjera y riesgos de transacciones” (p. 23). Analizado esto se corrobora que un ministerio si presenta riesgos cambiarios, sin embargo, es necesario aclarar que no es una entidad que genere ingresos, por lo que no podría tener pérdidas. Tampoco podría categorizarse un riesgo de conversión porque según el concepto de este, requiere tener activos o pasivos en monedas diferentes a la moneda funcional, lo cual tampoco sucede.

Riesgo de transacciones: se pudo corroborar que si sucede con las transferencias a organismos internacionales, ya que como se explicó en el punto 3.2, desde la formulación se reservan los colones que equivalen en ese momento a cierta cantidad de dólares, correspondientes a la cuota de afiliación que se girará en el ejercicio económico siguiente, y que durante la etapa de ejecución puede ser que esos colones sean suficientes, o no, para cubrir la cuota en dólares, o si eventualmente esos dólares también sean suficientes para una tercera moneda. Para el caso de

transacciones a proveedores, como se explicó al igual que en el riesgo de liquidez, no aplica, pues el diferencial cambiario lo asume el MH.

Riesgo operativo: existe un riesgo operativo relacionado con las variaciones del TC, como se explicó en el apartado 3.1.2, que es durante la etapa de ejecución. Partiendo de lo indicado por CONASSIF y SUGEF (2010) de que el riesgo operativo debe estar integrado, desde el aspecto formal y en la práctica, se evidenció de que existen varias formas de proceder, unas formales para situaciones y momentos específicos y otras cotidianas no establecidas en alguna normativa, pero de las que recurre la administración ante situaciones en que TC le afecte circunstancialmente. Para lo anterior se analizaron 2 documentos emitidos por el ente rector respecto a escenarios de compras de bienes y servicios en dólares (Circulares CCAF-042-2020 y CCAF-048-2020), en donde se establece como actuar antes escenarios durante la ejecución presupuestaria ante variaciones del TC, en lo que respecta a entradas de mercancía y facturas.

Ahora bien, respecto a este riesgo operativo, se realizó la consulta a un auditor interno de un ministerio, el cual indica que la Auditoría solicita a los jefes de Programa que se le dé seguimiento al TC, entre las respuestas que se brindan y respaldan es que se toman medidas reactivas y no preventivas, como movimientos de cuota entre subpartidas para poder generar órdenes de compra en un momento específico o simplemente verificar día a día el comportamiento de este macro precio.

Por otro lado, a nivel del encargado de gestión de riesgo de un Ministerio, explica que al ser un riesgo que se materializa constantemente, que no existe forma de prevenirlo y que tiene causas externas, la opción es mitigarlo por medio de un plan de contingencia, de manera que se acepte, de este modo la administración determina el proceder en cada caso que se materialice, o en cada momento de los procesos de ejecución presupuestaria, sea basado en la normativa vigente que le proporciona el ente rector o en la operativa que los sistemas le permitan solventar el inconveniente.

Dado lo anterior, la forma conveniente es establecerlo por medio de un procedimiento, una directriz o una política interna.

Por último, se hizo una revisión de las páginas web de cada Ministerio, en búsqueda de los informes de control interno o algo relacionado con el SEVRI, de los 18 Ministerios, solamente en 11 se pudo observar algún informe de control interno, sin embargo, en ninguno de esos documentos se observó alguna gestión o control referente al riesgo cambiario, u operativo relacionado con el TC.

3.3.5 Otros mecanismos de gestión administrativa

Existen otras alternativas que es necesario mencionar, tales como un seguimiento formal a las variaciones a nivel ministerial, realizar capacitaciones institucionales y mesas de trabajo, tanto Ministerios como entes rectores, utilización de métodos de proyección de TC, y cambios en la parte legal. En la siguiente Tabla 7 se muestran las diferentes opiniones de los entrevistados, respecto a posibles gestiones que pueden mejorar la gestión administrativa ante los efectos de diferencial cambiario en el proceso presupuestario.

Tabla 7

Costa Rica: Otras medidas sugeridas por los Ministerios y Entes Rectores en materia de afectación presupuestaria por el TC

| Medidas | Ministerios | Entes rectores |
|----------------|---|---|
| Control | Minimizar uso subpartidas dolarizadas, o transacciones en esta moneda. Tomar decisiones complementarias correctivas, o medidas paliativas, como consideraciones de diferentes diferenciales. | La presupuestación se realiza en colones, por lo que, los Ministerios deben reforzar posibles aumentos del TC dentro del mismo límite presupuestario que se les comunica. |

| Medidas | Ministerios | Entes rectores |
|-------------------|---|--|
| | <p>Mejor capacitación en la visión de corto, mediano y largo plazo en las variaciones del TC.</p> | <p>Los ajustes que solicitan los Ministerios son cuando el colón se deprecia, pero por lo general no se hace a la inversa.</p> |
| Gestión | <p>Por tratarse de una institución de gobierno central, no se tiene cierta autonomía para aplicar o analizar los posibles ajustes en el TC, solamente se puede aplicar el indicado por el MH.</p> <p>El riesgo se traslada al ente rector quien es el que toma las decisiones.</p> <p>Poder manejar el diferencial cuando se va a ejecutar el presupuesto, desde la solicitud de compra y la generación de la orden de compra.</p> <p>Eliminar o flexibilizar las restricciones entre partidas, según las normas de ejecución establecidas en la ley del presupuesto de cada ejercicio económico. Algunos recursos se subejecutan, por los impedimentos de no poder trasladar saldos a diferentes subpartidas que requieren recursos.</p> | <p>Implementar algún tipo de política para ayudar a respaldar cualquier variación de TC, como tener alguna reserva para poder implementar un presupuesto extraordinario y cubrir ese faltante.</p> |
| Otras sugerencias | <p>Dolarizar, mucho se cotiza en dólares, turismo, servicios, estamos obligados a cotizar en dólares.</p> <p>El presupuesto sobrante, por variaciones en el TC debería quedarse en la institución, como en las instituciones autónomas que si no se ejecuta se convierte en un Superávit, libre o específico.</p> <p>Minidevaluaciones.</p> | <p>Existen tanto desventajas como ventajas en los vaivenes del TC, por lo que los expertos financieros son quienes deben tomar las decisiones sobre el gasto de las instituciones</p> <p>Que la Rectoría pudiera realizar los ajustes de TC, sin necesidad</p> |

| Medidas | Ministerios | Entes rectores |
|----------------|---|---|
| | <p>Productos de cobertura como seguros ante la variación sostenida del TC.</p> <p>Respecto a los Presupuestos plurianuales, se ha avanzado en cosas como la nueva Ley de Contratación Pública No. 9986, en que los contratos pueden ser plurianuales, así se mantienen y no se rescinden.</p> | de decretos que se tengan que aprobar por parte de la Asamblea Legislativa. |

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas realizadas.

Por último, dentro de un análisis de los informes de evaluación física y financiera 2021-2023, varios Ministerios exponen algunas acciones que tuvieron que realizar como parte de la gestión administrativa de cobertura cambiaria. En la siguiente tabla 8, se muestra un detalle de dichas acciones y los Ministerios que las realizaron.

Tabla 8
Costa Rica: Gestiones realizadas por los Ministerios ante los efectos del diferencial cambiario en el proceso presupuestario, 2021 – 2023

| MINISTERIO | MEDIDA |
|-------------------|---|
| MCJ | <p>Dar seguimiento a indicadores de TC.</p> <p>Se creo partida de intereses, reservada para diferencias por TC.</p> |
| MH | Se dará seguimiento al TC y su proyección en el consumo. |
| MJP | Revisión y análisis constante del tipo cambiario en aquellas partidas específicas. |
| MREC | <p>Cambio en las previsiones a lo largo del año.</p> <p>Realizar estimaciones más certeras, para que los recursos que se asignen estén más acorde a la realidad del mercado.</p> <p>Realizar la programación para la ejecución de los recursos de forma que se pueda reutilizar los saldos por diferencial cambiario.</p> |

| MINISTERIO | MEDIDA |
|-------------------|--|
| MSP | Replantear compras disminuyendo las cantidades que inicialmente se estimaron adquirir. |
| MTSS | Iniciar los procedimientos de compra, dando seguimiento al TC del dólar. |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de evaluación física y financiera emitidos por la DGPN, de cada ministerio, 2021-2023

Respecto a los temas de gestión administrativa, relacionados con el TC, se pudo evidenciar que los Ministerios son instituciones tomadoras de normativa emitidas por entes rectores, llámese Presupuesto Nacional, Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, CGR; y donde la gestión administrativa se observa limitada ante el comportamiento de esta variable macroeconómica, movida por el mercado cambiario y las intervenciones del BCCR.

CAPITULO IV. CONCLUSIONES

La principal conclusión de esta investigación es que se evidencian afectaciones provocadas por las variaciones del TC, en todas las etapas del presupuesto, principalmente en la de ejecución en el ámbito operativo, a la vez, estas afectaciones repercuten en otras entidades que mantienen relaciones con los Ministerios como proveedores y organismos internacionales, principalmente en sus pagos. Por otro lado, a pesar de que potencialmente existen opciones para que la administración de los Ministerios pueda gestionar esos efectos que provoca el diferencial cambiario, su aplicación, en el periodo de estudio, se ve limitada y no fue posible evidenciarlo. A continuación, se presentan las conclusiones de esta investigación por objetivo específico.

4.1 Efectos físicos y financieros de las variaciones del TC sobre los presupuestos públicos

Se evidenció que existía afectación por las variaciones del TC en el periodo de estudio 2021-2023, con más relevancia en la etapa de ejecución, ya que es la que más

conlleve trámites operativos, dado que está condicionada a normativa, procesos presupuestarios, y otros aspectos que se establecieron durante la formulación. Lo anterior produce que la ejecución no sea fluida, sino que se realicen reprocesos para poder llegar a ejecutar y cumplir las metas, tales como ajustes de documentos de pago, reformulación, búsqueda de recursos, justificaciones de subejecuciones, todo lo anterior le resta eficiencia y eficacia a la administración.

Se confirma también, que las variaciones del TC, aunque sea causa de subejecuciones o inconvenientes operativos, no está identificado desde el punto de vista de los entes rectores como un problema para la operación de los Ministerios, ya que no lo establecen como un factor para las evaluaciones. Lo anterior a pesar de que existen justificaciones por parte de los Ministerios en donde se detalla que el incumplimiento de algunas metas y subejecuciones del presupuesto, tienen como origen de fondo las variaciones del TC. A la vez, por parte de los Ministerios, hasta cierto punto, se ve una normalización del problema, se acepta y hasta se ve conveniente que sea el ente rector el que brinde las pautas, así como las soluciones, aunque estas sean reactivas y no preventivas, lo que igualmente conlleva a reprocesos y pérdida de eficiencia.

Por otro lado, se determinó que los Ministerios son entidades que les beneficia un TC bajo, con respecto al establecido en la etapa de formulación, ya que maximiza sus recursos acordes con su límite de gasto. A la vez, que sea estable durante el periodo de ejecución, ya que les ayuda a que su gestión sea más eficiente frente a la rigidez en su presupuesto, porque les minimiza los inconvenientes que provoca esta variable, principalmente para adecuarse a los cambios de manera expedita. Sin embargo, a pesar de que se presenten estos escenarios, igualmente se requiere por parte del ente rector justificaciones por subejecuciones, como fue en el caso del 2023, evidenciado en el presente estudio.

4.2 Efectos en los pagos a proveedores y organismos internacionales

En el caso de los proveedores, se ven afectados principalmente en su proyección de flujo de caja, esto porque a pesar de que se protejan ante las variaciones del TC, ofertando o facturando en dólares, se ven limitados ya que la normativa no les permite a los Ministerios realizarle el pago en esa moneda, por lo que al final no tienen ese respaldo y sus ingresos serán en colones.

Los proveedores son un sector que le beneficia cierta estabilidad del TC, sin embargo si el TC sube se enfrenta a dos circunstancias, la primera es que el Ministerio tenga el respaldo suficiente en colones para poder adquirir lo que proyectó, que eventualmente puede suceder que reduzca la cantidad y en este caso el proveedor se ve afectado en el inventario de producto que va a vender; el segundo, es positivo, si en un escenario en el TC tenga una constante al alza, recibirá más colones en el momento del depósito con respecto a cuando emitió la factura. Sin embargo, en ambos casos existe incertidumbre para esas entidades.

Por último, en el caso de los organismos internacionales, estos dependen principalmente de que, en la etapa de formulación, los Ministerios puedan apartar cierta cantidad de colones, que en el momento de la ejecución equivalgan a la cuota de afiliación. Sin embargo, aquí se da el tema del límite presupuestario de cada ministerio establecido por la DGPN, en donde la institución debe separar primero los recursos para gastos fijos como salarios y servicios como agua, electricidad y telecomunicaciones, contratos continuos, el restante debe utilizarse en aspectos sustantivos de la entidad como tal, por lo que, al final, puede estrecharse el presupuesto y convertirse en una limitante para mantener gastos abultados o inclusive ociosos, en subpartidas para estas entidades.

En conclusión, en el periodo estudiado 2021-2023, se observa que existe un efecto sobre los pagos a entidades que brindan servicios a los Ministerios como proveedores y organismos internacionales, provocados por las variaciones del TC de mercado, e indirectamente a consecuencia de los procedimientos y regulación en el proceso de ejecución de estas entidades públicas.

4.3 Mecanismos de gestión administrativa para enfrentar las variaciones del TC

En referencia a los mecanismos estudiados, como herramientas que podrían ayudar a la administración a enfrentar las variaciones del TC, si bien es cierto existen posibilidades de cambios en normativa y de procedimiento que tienen potencial para desarrollarse, fortalecerse y ser aplicados, ninguno atiende en un cien por ciento esta problemática.

Es así como, no existen modificaciones presupuestarias específicas para adecuar el presupuesto, precisamente porque el ente rector no visualiza las variaciones del TC como un factor que justifique subejecuciones presupuestarias o que amerite faltantes de recursos, a pesar de que sea una causa de estos inconvenientes. Por otro lado, enfoques de presupuesto, como el plurianual o el presupuesto por resultados, si bien como se dijo, tienen potencial para desarrollarse o fortalecerse en el país, no son aplicables en el periodo de estudio, el primero por situaciones de normativa, que le impiden su implementación, el segundo por estar en desarrollo, a pesar de que se comenzó a incorporar conceptualmente desde el 2010 en el PND y en el Presupuesto Nacional con la emisión de la LARFPP de 2001.

Otras acciones son paliativas o reactivas, consistente con la naturaleza exógena de la variable TC, como disponer de fondos en subpartidas o gestión de riesgo, que pueden resolver situaciones eventuales o circunstanciales durante la operación de la ejecución, así como aplicación de acciones de mitigación sobre el impacto en la operativa de los Ministerios. Sin embargo, también requieren de desarrollos y fortalecimientos por parte de las administraciones de los Ministerios.

Por lo anterior, en definitiva, en relación con los posibles mecanismos de gestión administrativa, para enfrentar los efectos de las variaciones del TC, estudiados en esta investigación, no se observó su aplicabilidad para la atención de esta problemática específica, durante el periodo estudiado 2021-2023, por otro lado, para

determinar si su puesta en práctica produciría efectos positivos sería necesario cambios en procesos administrativos a nivel ministerial, en el accionar de los entes rectores, legales y operativos.

CAPITULO V. RECOMENDACIONES

Seguidamente se exponen las recomendaciones para enfrentar el problema de las variaciones del TC por parte de los Ministerios. Se aclara que todas estas recomendaciones requieren cambios, unos en cuanto a la normativa que los establece y otros a nivel operativo.

5.1 Flexibilizar la utilización del TC en la etapa de formulación

Cuando se habla de flexibilizar el TC, se refiere a que este no se utilice como referencia durante la etapa de formulación del presupuesto, o que el ente rector no lo establezca, como lo hace actualmente. El objetivo de esta acción es no estar atado durante esa etapa a un TC proyectado emitido o establecido por la DGPN.

Si eventualmente, se llegara a decidir que para la formulación de un ejercicio económico el TC queda a discreción de las instituciones, o que la presupuestación de compras en dólares quedará a decisión total de cada Ministerio, esto llevaría a que cada encargado de departamento o centro de costos, por medio de alguna herramienta, experiencia, política interna, o datos históricos, realice sus proyecciones de presupuesto de la subpartidas ligadas a la moneda extranjera; igualmente siempre existirá un techo o limite presupuestario (establecido por la DGPN), lo que se ajustaría es solo la distribución. Potencialmente se podrían resolver los inconvenientes mencionados en la Tabla 3, por los Ministerios, y en especial los mostrados durante el 2023.

Sin embargo, también es importante mencionarlo, que si se deja a la libre, durante el proceso de formulación, en un posible escenario de una subida considerable, que ocasione problemas de faltantes en documentos presupuestarios,

no se tendría una solución global, de un ente rector, sino que la solución dependería de los mismos Ministerios, en el entendido, que siempre el ente rector debe dar su visto favorable a esa solución; en síntesis, el riesgo se asumiría y no se trasladaría al ente rector.

5.2 Gestión de riesgos cambiarios

Como se indicó en los resultados, al ser un riesgo que se materializa constantemente, la opción es mitigarlo, de manera que se realice un plan de contingencia, de este modo se gestiona un procedimiento que abarque las principales etapas de ejecución en cada caso que potencialmente se pueda materializar. Para esta recomendación, se adjunta en Anexos los procedimientos de cómo actuar, frente a las situaciones específicas, que por el aumento en el TC no se puedan concretar procesos de ejecución presupuestaria; en los casos de:

- a) Creación de una orden de compra por diferencias entre lo formulado y durante el proceso de creación.
- b) El no registro de una entrada de mercancía por fondos insuficientes en la orden de compra, por aumento del TC entre el momento de la creación de la OP y el de entrega de la factura.
- c) Registro de una factura cuando el monto de la entrada de mercancía es insuficiente, debido al aumento del TC.

5.3 Permitir pagos en dólares a los Ministerios para proveedores

Como se indicó en los resultados, a pesar de que todos los Ministerios tienen algún tipo de transacción en dólares, sea por contraprestación de servicios de proveedores, o cuotas a organismos internacionales, no todas estas transacciones se pagan o depositan en esa moneda. Por otro lado, como se explicó también, el diferencial que surge durante el pago, o sea, el monto que se le deposita de más o de menos al proveedor, con respecto a la afectación presupuestaria, la asume el MH, no cada ministerio. Así las cosas, en periodos de abundancia de esa moneda extranjera,

por parte del MH, y con la autorización del BCCR, podrían ejecutarse pagos en dólares a proveedores. Esto les evitaría diferenciales adversos a estas entidades y recibirían exactamente lo que facturaron.

5.4 Indexación de presupuestos dolarizados

Existe un mecanismo que utiliza el MH para actualizar los empréstitos en dólares incorporados a un presupuesto de un Ministerio, es una adecuación que trae a valor presente los colones con los que nació ese préstamo en dólares.

Por ejemplo, si un préstamo de \$1 000 000.00 se formaliza en una fecha específica, cuando el TC es ¢500.00, dicho préstamo se incorpora en un presupuesto por ¢500 000 000.00. Sin embargo, con el transcurso de los meses conforme se va ejecutando, se pierde esa relación, ya que se registran pagos en dólares que afectan el presupuesto en colones a un TC diferente al que se formalizó, en otras palabras, se giran dólares del préstamo y se rebajan colones del presupuesto a TC específicos según fecha de registro. Provocando que el saldo en dólares del préstamo a una fecha determinada ya no corresponda al equivalente en colones inicial, distorsionándose esa relación de TC (¢500.00), alcanzando inclusive valores poco realistas.

Dado lo anterior el MH les da la posibilidad a los Ministerios de adecuar el préstamo a un TC actualizado, tomando el saldo en dólares y calculado su equivalente en colones a un TC de una fecha reciente. Ahora bien, el objetivo es llevar este proceso a los presupuestos de los Ministerios, de cada ejercicio económico, adecuando las subpartidas en las que se formuló con una referencia en dólares, solamente. Esto ayudaría en varios aspectos, por ejemplo, evitar sobrantes de recursos y en consecuencia tener que justificarlos, solventar faltantes de recursos por una subida en el TC, para poder cumplir con los objetivos de compra. El objetivo es que se reconozca a las subpartidas con recursos formulados con una referencia en dólares, ese diferencial cambiario resultado de las variaciones del TC.

REFERENCIAS

- Arroyo, J. (2016). Propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas. *Revista Nacional de Administración*, 7(1), 7-31 Article 1. <https://doi.org/10.22458/rna.v7i1.913>
- Badilla, C., Rodríguez, C., Ruiz, E. (2012). *Propuesta de un modelo operativo de coberturas para atenuar los efectos de las fluctuaciones cambiarias en el Instituto Costarricense de Turismo* [Universidad en Ciencias Administrativas San Marcos]. <http://repositorio.usam.ac.cr/xmlui/handle/506/178>
- Baldín, M., & Jaramillo, F. (2016). Presupuestos, reforma tributaria y balanza de pagos. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 68, 119-173. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/327161/20784396>
- Banco Central de Costa Rica. (2023). *Indicadores económicos* [dataset]. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20370>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación* (3.ª ed.). Pearson Educación. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Presupuesto por Resultados*. <http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gestion-para-resultados-en-el-desarrollo/presupuesto-por-resultados,9134.html>
- Bolaños, R. (2020). Presupuesto público y desarrollo en Costa Rica: Lecciones aprendidas y retos desde el panorama internacional. *Opera*, 28, 217-238 Article 28. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.10>
- Campos, J. (2016). *Propuesta de una estrategia de cobertura de tipo de cambio para una empresa del sector agroindustrial de Costa Rica* (Tesis de maestría, Universidad de Costa Rica). <https://kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/29189/Tesis%20MBA%20Finanzas%20Jose%20Ocampo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Case, K. (2008). *Principios de macroeconomía (8a. Ed.)*. Pearson Educación.

Central America Data. (2017). *Costa Rica: Nuevo cálculo del tipo de cambio*.

https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_Nuevo_calculo_del_tipo_de_cambio

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia General de entidades Financieras. (2010). *Acuerdo Sugef 2-10, Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos (27)*.

[https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%20-10%20\(v27%20%20de%20febrero%20de%202023\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%20-10%20(v27%20%20de%20febrero%20de%202023).pdf)

Contraloría General de la República. (2009). *Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)*. 06 de febrero de 2009. D. O. No. 26.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=64832&nValor3=75418&strTipM=FN

Decreto 30640 de 2002. (2002). *Reglamento para el funcionamiento de la Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno*. 30 de agosto de 2002. D.O. No. 166.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49167&nValor3=101320&strTipM=TC

Decreto 32988 de 2006. *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131*. 18 de abril de 2006. D.O. 74.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=0&strTipM=TC

Decreto 33446-H de 2006. Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público. 4 de diciembre 2006. D.O. No 232.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=58548&nValor3=64914&strTipM=FN

Dirección General de Contratación Administrativa. (2018). *Circular DGABCA-0011-2018*. 12 de octubre de 2018.

Dirección General de Contratación Administrativa. (2018). *Circular DGABCA-0005-2021*. 19 de mayo de 2021.

Dirección General de Presupuesto Nacional y La Unidad de Seguimiento y Control de la Ejecución Presupuestaria. (2019). *Boletín Informativo USCEP-DGPN*.
<https://www.hacienda.go.cr/DocumentosInteres.html>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2020). *Circular DGPN-0145-2020*.

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022a). *Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, Ejercicio Económico 2021*. Ministerio de Hacienda.
https://www.hacienda.go.cr/docs/01-EYR_2021.pdf

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022b). *Lineamientos Técnicos sobre el presupuesto de la República 2023*.
<https://www.hacienda.go.cr/docs/LINEAMDGPN.pdf>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022c). *Ministerio de Hacienda: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2021*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/EvaluacionAnual.pdf>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022d). *Ministerio de la Presidencia de la Republica: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2021*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/02- InformesInstitucionales2021.zip>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022e). *Ministerio de Comercio Exterior: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2021*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/02- InformesInstitucionales2021.zip>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2022f). *Ministerio de Agricultura y Ganadería: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2021*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/02- InformesInstitucionales2021.zip>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2023a). *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados, Ejercicio Económico 2022*. Ministerio de Hacienda. https://www.hacienda.go.cr/docs/Inf_Consol_Eval_22.pdf

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2023b). *Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones MICITT: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2022*. <https://www.hacienda.go.cr/docs/02- InformesInstitucionales2021.zip>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2023c). *Ministerio de Ambiente, Energía y Minas: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2022*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/EvaluacionAnual.pdf>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2024a). *Circular MH-DGPN-DG-CIR-0002-2024*. <https://www.hacienda.go.cr/docs/CIR-0002-2024.pdf>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2024b). *Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, Ejercicio Económico 2023*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/EYR2023.pdf>

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2024c). *Ministerio de Justicia y Paz: Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2023*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.go.cr/docs/EvaluacionAnual.pdf>

Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (2008). *Macroeconomía* (10th ed). McGraw-Hill.

Estado de la Nación. (2006). *Décimo tercer informe sobre El Estado de la Nación: El régimen de banda cambiaria: Hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación*. CONARE. https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/295/304.%20El%20r%C3%A9gimen%20de%20banda%20cambiaria_hacia%20la%20flexibilidad%20cambiaria%20y%20el%20control%20de%20la%20inflaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Estado de la Nación. (2016). *Vigésimosegundo Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015): Análisis de la estabilidad cambiaria y su impacto en la economía. Análisis de la estabilidad cambiaria y su impacto en la economía.*

https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/246/224.%20An%c3%a1lisis%20de%20la%20estabilidad%20cambiaria%20y%20su%20impacto%20en%20la%20econom%c3%ada_XXII%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%c3%b3n%20en%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible%20%282015%29_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed).

McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Ley 7494 de 1995. *Ley de Contratación Administrativa. 08 de junio 1996. D.O. No. 110.*

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=0&strTipM=FN

Ley 7558 de 1995. *Ley Orgánica del Banco Central. 27 de noviembre de 1995. D.O. No. 225.*

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928

Ley 8131 de 2001. *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. 16 de octubre de 2001. D. O. No. 198.*

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503

Ley 8292 de 2002. *Ley General de Control Interno. 09 de noviembre de 2002. D. O. No. 169.*

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=FN

- Ley 9986 de 2021. *Ley General de Contratación Pública*. 31 de mayo de 2021. D. O. No. 103.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=94469&nValor3=0&strTipM=FN
- Lizano, E., López, G., y los miembros de la Academia de Centroamérica (Eds.). (2006). *Régimen cambiario en Costa Rica* (1a ed). Academia de Centroamérica.
https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Libroanual_06.pdf
- Marcel, M., Guzmán, M., y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC).
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14253/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>
- Martirene, R. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. CEPAL, ILPES.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5497/S0701969_es.pdf
- Mendoza, M. (2018). *Alternativas de cobertura por volatilidad del tipo de cambio, para cubrir las obligaciones en dólares americanos de una institución pública* (Tesis, Universidad Agraria La Molina).
<https://repositorio.lamolina.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12996/3357/mendoza-huaman-mayra-lucia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2021). *Anteproyecto de Presupuesto 2022*. 14 de junio de 2021.
- Ministerio de Hacienda. (2023). Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera. *Ejecución Presupuestaria del Gasto por periodo* [dataset].
<https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui#>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Hacienda. (2016). *Marco conceptual estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en*

el desarrollo en Costa Rica.

<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qga1rkliQTGLxHPcfq7Uxw>

Mora, M., y Prado, E. (2006). *Décimo tercer informe sobre El Estado de la Nación El régimen de banda cambiaria: Hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación.* CONARE.

https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/295/304.%20El%20r%C3%A9gimen%20de%20banda%20cambiaria_hacia%20la%20flexibilidad%20cambiaria%20y%20el%20control%20de%20la%20inflaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, R-DC-24-2012 R-DC-24-2012 (2012). <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sipp/normas-tecnicas-presup-publico-12-2022-n.pdf>

Nudelsman, S. (2017). Los regímenes cambiarios en América Latina. *Ensayos de Economía*, 27(51), 35-56. <https://doi.org/10.15446/ede.v27n51.69114>

Núñez, M., & Chaves, G. (2010). *Riesgo operativo: Esquema de gestión y modelado de riesgo. Análisis económico XXV(58)*. 123-157

https://www.lareferencia.info/vufind/Record/MX_b7655eac8e2de18327df497cd58d87ee

Organización Internacional de Normalización. (2023). *ISO 31000:2018(es), Gestión del riesgo—Directrices*. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>

Robles, M. (s. f.). *Planificación para resultados, realidad y desafíos | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. <https://www.mideplan.go.cr/node/1196>

Rodríguez, A. (2015). *Lo que usted debe saber sobre la flotación administrada del dólar*. El Financiero. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/lo-que-usted-debe-saber-sobre-la-flotacion-administrada-del-dolar/J2LSOTOZ7FCSP0OYBGFOIGV3KI/story/>

Rodríguez, E. (2018). *La política cambiaria, La República*.

<https://www.larepublica.net/noticia/la-politica-cambiaria>

Rodríguez, J. (2020). *Presupuestos Plurianuales para mejora de gasto de inversión en Costa Rica* (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Costa Rica).

<https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/18745/Javier%20R%20TFG-MGFP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Serrano, J. (2001). *Desempeño de las diferentes estrategias de cobertura de riesgo de tipo de cambio ante la implantación del sistema de libre flotación del tipo de cambio nominal en Colombia*.

https://www.lareferencia.info/vufind/Record/CO_e58509195b9e4e7b690fb7e4836d720d

Westreicher, G., y Sevilla, A. (2018). *Cobertura cambiaria*. Economipedia.

<https://economipedia.com/definiciones/cobertura-cambiaria.html>

Yuni, J. A., y Urbano, C. A. (2004). Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. Brujas.

<https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/18745/Javier%20R%20TFG-MGFP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

ANEXOS

Entrevista No. 1

Entrevista a sujetos de los entes Rectores

Proyecto: Análisis de las variaciones del tipo de cambio y su efecto sobre los presupuestos públicos de los Ministerios y otras entidades relacionadas, 2021-2023.

Objetivo: Esta encuesta tiene como objetivo recabar información relacionada de los efectos del TC en el marco del régimen de flotación administrada vigente del colón con respecto al dólar estadounidense (USD), sobre los presupuestos de los Ministerios públicos y sobre otras entidades relacionadas con estos. Como parte de la investigación se considera importante entrevistar a funcionarios claves, del lado de los entes rectores, en materia presupuestaria, legal, financiera, para obtener sus perspectivas, observaciones, recomendaciones y sugerencias.

Nota aclaratoria: La información acá consignada será para uso exclusivo de un estudio académico y los resultados se tratarán de manera agregada y no individualizada.

Conceptos:

Gestión del riesgo cambiario:

Gestión de cobertura por diferencial cambiario:

Flotación administrada:

A. Datos básicos

1. Nombre del informante:
2. Puesto:
3. Nombre de la Institución:

4. Razón:

B. Tipo de cambio del colón respecto al dólar (TC/USD)

Preguntas generales del TC/USD del régimen actual de flotación administrada por el BCCR.

5. ¿Por qué es necesario implementar regulación respecto al TC/USD para el proceso presupuestario de los Ministerios?

6. ¿Mencione qué tipo de regulación genera este ente rector, en materia de TC/USD dirigido a los Ministerios?

Brinde ejemplos:

7. ¿Utilizan algún método para realizar proyecciones del TC/USD o son tomadores de información del BCCR? Explique.

8. ¿Cuentan con algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a las variaciones del TC/USD?

9. ¿Han brindado/coordinado algún tipo de capacitación y/o asesoría para proyecciones del TC/USD a los Ministerios u otras instituciones en el marco del proceso de presupuestación?

Si

No

¿Qué tipo de capacitaciones/asesorías?

10. ¿Puede mencionar aspectos positivos y negativos respecto al comportamiento del TC/USD en el marco del régimen actual de flotación administrada del BCCR?

| Positivos | Negativos |
|-----------|-----------|
| | |
| | |
| | |
| | |

C. Rectoría presupuestaria y tipo de cambio

Preguntas de la relación entre el TC/USD y los presupuestos

11. ¿Se ha realizado alguna valoración, de los efectos, en las diferentes fases del proceso presupuestario de las instituciones públicas, de las normativas emitidas por los entes rectores relacionadas con el TC/USD, si han sido prácticas y beneficiosas para estas instituciones? Por ejemplo: TC proyectado para formular anteproyecto de Presupuesto; porcentaje de diferencial cambiario para órdenes de compra en moneda extranjera; entre otras:

| Prácticas | Beneficiosas |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> |
| Complíe su respuesta, cualquiera sea la opción marcada. | Complíe su respuesta, cualquiera sea la opción marcada. |
| | |
| | |
| | |

12. ¿Han recibido alguna observación, comentario o sugerencia de parte de las instituciones dentro de la rectoría, respecto de algún inconveniente relacionado con lo normado o el tratamiento del TC/USD, durante alguna fase del proceso Presupuestario?

Si

No

Explique:

13. Si su respuesta fue positiva, indique en cuál etapa del proceso presupuestario han sido más significativas las observaciones/sugerencias:

Formulación del anteproyecto

Seguimiento y Evaluación

Ejecución del Presupuesto

14. ¿Han realizado algún estudio/cuantificación de los efectos en las variaciones del TC/USD en las diferentes fases del proceso presupuestario de las instituciones dentro de la rectoría?

Si

No

Explique:

15. ¿Tienen determinadas las subpartidas de más relevancia en moneda extranjera?

Si

No

16. ¿Han cuantificado de alguna forma los efectos del TC sobre algunos rubros más sensibles del gasto?

Explique:

D. Gestión administrativa ante efectos en la variación de TC/USD

Preguntas relacionadas con la gestión administrativa ante las variaciones del TC/USD, en el sentido de las posibles mejoras, oportunidades y desafíos que desde la visión del ente rector sean oportunas implementar para una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución y control del presupuesto.

17. ¿En qué aspectos considera que las variaciones del TC/USD pueden afectar, a nivel operativo, a los Ministerios?

18. ¿Este ente rector ha establecido alguna gestión de cobertura o administración de riesgos dentro de sus competencias de rectoría para atender el efecto de las variaciones en el TC/USD en los presupuestos de los Ministerios?

Si

No

Explique:

19. ¿Cuáles de las siguientes opciones o herramientas considera que pueden ser de ayuda para gestionar mejor el Presupuesto de los Ministerios dados los efectos de las variaciones del TC/USD?

Presupuestos plurianuales

- Gestión por resultados
- Gestión del riesgo cambiario
- Gestión de cobertura por diferencial cambiario
- Régimen de minidevaluaciones
- Bandas cambiarias
- Decretos extraordinarios o específicos para ajustar variaciones de TC
- ¿Otros?

20. ¿Qué otras oportunidades de mejora consideran que es posible implementar por parte del ente Rector y/o las instituciones para enfrentar los efectos de las variaciones en el TC/USD en los presupuestos?

21. ¿Desde su perspectiva, qué se podría fortalecer a nivel de los entes rectores, respecto a la regulación del TC/USD y el presupuesto? (Por ejemplo (directrices, circulares, decretos)

22. En su opinión ¿Serían oportunos/necesarios algunos cambios legales o reglamentarios para lograr una mejor gestión de los efectos de las variaciones del TC/USD en el proceso presupuestario? Favor ampliar su respuesta.

23. Refiérase a cualquier otro aspecto que considere importante que se debe tener en cuenta en la elaboración del presente estudio.

Entrevista No. 2

Entrevista a sujetos de los Ministerios

Proyecto: Análisis de las variaciones del tipo de cambio y su efecto sobre los presupuestos públicos de los Ministerios y otras entidades relacionadas, 2021-2023.

Objetivo: Esta encuesta tiene como objetivo recabar información relacionada de los efectos del TC en el Marco del régimen de flotación administrada vigente del colón con respecto al dólar estadounidense (USD), sobre los presupuestos de los Ministerios públicos y sobre otras entidades relacionadas con estos. Como parte de la investigación se considera importante entrevistar a funcionarios claves, expertos en materia financiera, presupuesto, compras y administración en general, ya que son los involucrados directamente con la gestión de cada Ministerio y por ende tienen el conocimiento a nivel operativo, en dado caso han experimentado dichos efectos.

Nota aclaratoria: La información acá consignada será para uso exclusivo de un estudio académico y los resultados se tratarán de manera agregada y no individualizada.

Conceptos:

TC/USD:

Flotación administrada:

Presupuestos plurianuales:

Gestión por resultados:

Régimen de minidevaluaciones:

Bandas cambiarias:

Gestión de cobertura por diferencial cambiario:

Gestión de riesgos cambiarios:

A. Datos básicos

1. Nombre del informante:

2. Puesto:

3. Nombre de la Institución:

4. Razón:

B. Tipo de cambio del colón respecto al dólar (TC/USD)

Preguntas generales sobre el TC/USD del régimen actual de flotación administrada del BCCR, relacionadas con su institución.

5. ¿En su institución tienen trámites en moneda extranjera dólares?

Si

No

6. ¿Están dándole seguimiento a las variaciones del TC/USD en su institución?

Si

No

Amplíe:

7. ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para comprender mejor el régimen de flotación administrada o para realizar proyecciones del TC/USD?

Si

No

Amplíe:

8. Mencione algunos aspectos positivos y negativos respecto al comportamiento del TC/USD en el marco del régimen actual de flotación administrada del BCCR

| Positivos | Negativos | NS/NR |
|-----------|-----------|-------|
| | | |
| | | |
| | | |

C. Proceso Presupuestario y tipo de cambio

Preguntas de la relación entre el TC/USD y los presupuestos de los Ministerios.

9. ¿Tiene conocimiento acerca de alguna de las siguientes normativas, relacionadas con el TC/USD, establecida por los entes rectores en materia presupuestaria?

- Tipo de cambio proyectado para formular anteproyecto de Presupuesto
- Porcentaje de diferencial cambiario para órdenes de compra en moneda extranjera
- No tengo información al respecto

Otra normativa:

10. Si su respuesta fue positiva ¿Considera adecuada y práctica dicha normativa?

| Es adecuada | Es práctica |
|---|---|
| Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> | Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> |
| ¿Por qué? | ¿Por qué? |
| | |
| | |

11. ¿Ha tenido su departamento algún inconveniente relacionado con las variaciones del TC/USD durante alguna fase del proceso presupuestario?

- Si
- No

Explique:

12. Si su respuesta es positiva, indique en cuál fase del proceso presupuestario ha sido más significativa dicha afectación:

- Formulación del anteproyecto
- Ejecución del Presupuesto
- Seguimiento y evaluación

13. ¿Durante la etapa del anteproyecto de presupuesto, en la formulación de subpartidas en dólares han tenido que considerar montos mayores en alguna subpartida a los que considera razonables, debido a la incertidumbre del TC/USD, o por normativa del ente rector?

- Si
- No

Explique:

14. ¿Durante el proceso de ejecución del presupuesto ha tenido dificultades con alguno de los siguientes trámites, por motivos de incremento/disminución del TC/USD?

- Pagos parciales a organismos internacionales
- Faltantes en órdenes de compra en el momento de la confección
- Faltantes de contenido en el registro de entradas de mercancías
- Faltantes de contenido en el registro de facturas
- Sobrantes o subejecuciones de presupuesto
- Atrasos en los pagos a proveedores
- Compras de bienes en cantidades menores a las presupuestadas
- Otros

D. Gestión administrativa ante efectos en la variación de TC/USD

Preguntas relacionadas con la gestión de la Administración, en el sentido de las posibles mejoras, oportunidades y desafíos de esta para una mayor eficiencia en la ejecución y control del presupuesto.

15. ¿En qué aspectos considera que las variaciones del tipo de cambio TC/USD han afectado la gestión operativa de su institución?

16. ¿Su departamento ha implementado alguna gestión de cobertura o de riesgos para enfrentar el efecto de las variaciones en el TC/USD en alguna fase del ciclo presupuestario?

- Si
- No

Explique:

17. Cuáles de las siguientes opciones considera que pueden ser oportunidades de mejora, para ayudar a gestionar mejor su presupuesto ante variaciones en el TC/USD:

- Presupuestos plurianuales
- Gestión por resultados
- Gestión del riesgo cambiario
- Gestión de cobertura por diferencial cambiario
- Régimen de minidevaluaciones
- Bandas cambiarias
- Decretos extraordinarios o específicos para ajustar variaciones de TC/USD
- Otros

Explique:

18. ¿Qué otras oportunidades de mejora, considera que es posible implementar por parte de la Administración para enfrentar o administrar las variaciones en el TC/USD?

19. ¿Desde su perspectiva qué se debería cambiar en cuanto a normativa y procedimientos referido al tratamiento del TC/USD y sus variaciones, a nivel de los entes rectores (Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional y/o Contabilidad Nacional) para mejorar la gestión presupuestaria institucional?

20. ¿Desde su perspectiva, qué se debería cambiar a nivel general, de los entes rectores respecto a la regulación que ellos emiten relacionada con la gestión de presupuesto hacia los Ministerios?

21. ¿Desde su perspectiva qué se debería cambiar a nivel de leyes (por ejemplo 8131) o reglamentario que pueda mejorar la gestión del presupuesto?

22. ¿Qué otras acciones, podría sugerir para implementar, a nivel de su institución, para enfrentar las variaciones del TC/USD en su presupuesto, de manera que se aminoren los eventuales efectos perjudiciales para la gestión institucional?

23. ¿Desde su perspectiva que se debería cambiar específicamente respecto a la legislación (leyes) para la gestión del TC/USD y que pueda ayudar en el presupuesto?

24. Refiérase a cualquier otro aspecto que considere importante que se debe tener en cuenta en la elaboración del presente estudio.

Procedimiento Gestión de riesgo cambiario

PROCEDIMIENTO GESTIÓN DEL RIESGO CAMBIARIO

OBJETIVO

Establecer los lineamientos necesarios para la gestión del riesgo cambiario durante la etapa de ejecución del presupuesto, en situaciones operativas donde las variaciones del TC interrumpan los procesos de ejecución.

ALCANCE

El presente procedimiento comprende un documento técnico de trabajo, que se utiliza en la etapa de ejecución del presupuesto, el cual incluye los pasos que realiza el departamento de la Proveeduría Institucional y el Departamento Financiero, frente a situaciones operativas por causa de las variaciones de TC, de manera que se puedan ejecutar los recursos de acuerdo con la normativa.

SIGLAS Y DEFINICIONES

- DGPN: Dirección General de Presupuesto Nacional.
- MH: Ministerio de Hacienda.
- MICITT: Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.
- SIGAF: Sistema Integrado de Administración Financiera.
- SISTEMA INTERNO: Sistema Interno Institucional de Gestión Administrativa.
- SPF: Sistema de Formulación Presupuestaria.

NORMATIVA APLICABLE

- Ley N° 8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas su Reglamento.
- Circulares aplicables de los entes rectores.

- Lineamientos técnicos sobre el Presupuesto de la República.
- Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República, vigentes en cada periodo.
- Clasificadores Presupuestarios del Sector Público del Ministerio de Hacienda.
- Formularios de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- Creación de Reserva de Recursos
- Modificación Presupuestaria Externa
- Modificación Presupuestaria Interna
- Certificación Subpartida Centro de Costos

RESPONSABLES

La siguiente tabla muestra los responsables del procedimiento:

| CARGO | DEPENDENCIA | Rol dentro del procedimiento (Marcar con X) | | |
|---|---|--|----------|------------|
| | | EJECUCIÓN | REVISIÓN | APROBACIÓN |
| Analista de Planificación Institucional | Secretaría Planificación Institucional y Sectorial | X | X | |
| Analista Financiero Coordinador(a) | Departamento Financiero | X | | |
| Analista | Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos | X | | |
| Director(a) | Dirección Administrativa Financiera | | X | X |
| Despacho Ministerial | Ministerio | | X | X |

| CARGO | DEPENDENCIA | Rol dentro del procedimiento (Marcar con X) | | |
|--|---|--|----------|------------|
| | | EJECUCIÓN | REVISIÓN | APROBACIÓN |
| Encargado(a) Centro de Costo | Ministerio | X | X | |
| Jefatura | Departamento Financiero | | X | X |
| Jefatura Programa Presupuestario | Ministerio | X | X | X |
| Jefatura | Secretaría Planificación Institucional y Sectorial | | X | X |
| Ministra(o) | Ministerio | | X | |
| Analista Proveeduría Institucional | Ministerio | X | | |
| Viceministros(as). | Ministerio | | X | X |

ACTIVIDADES: GESTIÓN DE FALTANTES POR DIFERENCIAL CAMBIARIO EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN

1- Para los casos de diferencias entre lo formulado en el anteproyecto y en el momento de la ejecución (Orden de Compra o reserva) por incremento en el TC.

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | | Responsable |
|--|----------------------------|---|--------------------------------------|
| 1. Faltantes en órdenes de compra o reserva | 1.1 | EL Centro gestor determina que el monto formulado para la adquisición del bien o servicio es insuficiente, con respecto al TC actual. | Encargado del Centro de Costos |
| | 1.2 | Informa al jefe de programa de la necesidad de recursos. | |

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | | Responsable |
|-------------------------------|----------------------------|---|--|
| | 1.3 | <p>Analiza y decide:</p> <ul style="list-style-type: none"> • si es posible tomar recursos de otro centro de costos que tenga en esa misma subpartida (modificación interna) • Si es necesario una modificación presupuestaria externa (Lineamientos técnicos) <p>Informa al encargado del centro de costos</p> | Jefe de Programa |
| 2.Modificación presupuestaria | 2.1 | Llena documento Origen y aplicación de fondos, indicando el monto, indicador y actividad, junto con la justificación de la necesidad de recursos para realizar la modificación presupuestaria y remite al jefe de Programa. | Encargado de Centro de costos |
| | 2.2 | Recibe documento, revisa y remite al departamento Financiero. | Jefe de Programa |
| | 2.3 | <p>Revisa y procede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si es una modificación interna traslada recursos entre centros de costos • Si es externa, programa según calendario de los Lineamientos Técnicos, ingresa en el sistema SPF (para este caso procede según procedimiento de Modificaciones externas) <p>Informa al Jefe de Programa y centro de costos para que utilicen recursos.</p> | Coordinador o jefatura Departamento Financiero |

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | | Responsable |
|-----------------------------------|--|---|------------------------------------|
| | 2.4 | Prepara Solicitud de materiales y remite a la Proveeduría Institucional para la elaboración de la Orden de Compra. | Encargado de centro de costos |
| 3. Elaboración de Orden de Compra | 3.1 | Recibe solicitud de materiales y elabora la orden de compra, informa a los encargados de las aprobaciones correspondientes. | Analista Proveeduría institucional |
| PRODUCTOS GENERADOS: | Documentos de compromiso presupuestario: ordenes de pedido y reservas. | | |
| FIN | | | |

Nota: el proceso anterior, para el caso de las modificaciones internas, solamente aplica para los casos en que se cuente con recursos en una misma subpartida, entre centros de costos. Para el caso de la necesidad de realizar una modificación externa aplican otros factores como la programación de estas en los lineamientos técnicos, las normas de ejecución según la ley de presupuesto vigente.

2- Para los casos de diferencias entre la orden de compra y la entrada de mercadería por aumento en el TC.

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | | Responsable |
|---|----------------------------|--|------------------------------------|
| 1. Recepción de factura por parte del Proveedor | 1.1 | Recibe factura del proveedor, recibe a satisfacción y remite a la Proveeduría institucional. | Encargado de Centro de Costos |
| | 1.2 | Recibe Factura y registra entrada de mercadería en sistema del MH SIGAF con | Analista Proveeduría Institucional |

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | Responsable |
|----------------------------------|---|---|
| | <p>cargo a la respectiva orden de compra. Si los recursos no son suficientes procede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toma los recursos de la cuota del Disponible presupuestario • Solicita al ente rector permiso para realizar reserva tipo C5 (ver instructivo para operativización del proceso de visado) <p>Si tiene disponible presupuestario hace el ingreso y remite la factura al departamento Financiero, si es necesario Reserva, remite boleta con solicitud de creación de reserva.</p> | |
| 2. Ingreso de Factura en sistema | <p>2.1 Recibe, y procede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si fue posible el ingreso de mercancía, realiza el ingreso de la factura y afecta el presupuesto • Si es necesario realizar reserva, la hace y procede con el ingreso de la factura. <p>En ambas situaciones los recursos se toman del disponible presupuestario, en el caso de que no se tengan procede lo indicado en el punto 1.</p> | <p>Analista Financiero (coordinador(a))</p> <p>Jefatura Departamento Financiero</p> |
| PRODUCTOS GENERADOS: | Entradas de mercadería en sistema SIGAF, para el registro de documentos de pago de bienes y servicios. | |
| FIN | | |

Nota: el proceso anterior solamente aplica para los casos en que se cuente con recursos en el Disponible Presupuestario. Este proceso se realiza porque a pesar de que se pudo crear la OP, en el momento de registrar la entrada de Mercancía no fue suficiente el monto por un incremento en el TC y es necesario tomarlo del disponible presupuestario.

3- Para casos de diferencias entre la entrada de mercadería y la factura o documento de pago por aumento en el TC.

| Secuencia de Actividades | | Descripción de actividades | Responsable |
|---|-----|---|--|
| 1. Recepción de factura por parte del Proveedor | 1.1 | Recibe Factura y registra entrada de mercadería en sistema del MH SIGAF con cargo a la respectiva orden de compra. Remite al departamento Financiero. | Analista Proveeduría Institucional |
| 2. Ingreso de Factura en sistema | 2.1 | Recibe, verifica ingreso en sistema, si el monto de la entrada es insuficiente por motivo del aumento del TC, procede: <ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con la normativa vigente hace un registro parcial con lo que le alcance. Solicita a la Proveeduría institucional boleta de creación de reserva C5. | Analista Financiero (coordinador(a)) Jefatura Departamento Financiero |
| 3. Creación de reserva SIGAF C5 | 3.1 | Recibe, confecciona Solicitud de reserva por el monto indicado y remite a el departamento Financiero, con las autorizaciones respectivas. | Analista Proveeduría Institucional |
| | 3.2 | Recibe solicitud de reserva SIGAF y la ingresa en sistema, posterior a la aprobación de la misma procede a realizar el registro complementario de la factura. | Analista Financiero |

| Secuencia de Actividades | Descripción de actividades | Responsable |
|--------------------------|---|-------------|
| PRODUCTOS GENERADOS: | Registros presupuestarios para pago de facturas | |
| FIN | | |

Nota: el proceso anterior solamente aplica para los casos en que se cuente con recursos en el Disponible Presupuestario. Este proceso se realiza porque a pesar de que se pudo crear la entrada de mercancía, en el momento de ingresar la factura o documento de pago, el TC subió, por lo que el monto reservado en la Entrada de mercancía es insuficiente.

CONTROL DE CAMBIOS

| N° VERSIÓN | ITEM DEL CAMBIO | DETALLE CAMBIO REALIZADO | MOTIVO DEL CAMBIO | FECHA DEL CAMBIO |
|------------|-----------------|--------------------------|-------------------|------------------|
| | | | | |

VALIDACIONES Y AUTORIZACIONES

| ELABORADO POR: | REVISADO POR: | AUTORIZADO POR: |
|----------------|---------------|-----------------|
| | | |