

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

**Implicaciones técnicas de la aplicación de la regla fiscal sobre el ciclo
presupuestario del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)**

Yoseline Arguedas Araya

**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**

HEREDIA, COSTA RICA

Abril, 2024

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

Msc. Marco Otoyá Chavarría
Coordinador de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas

Ph.D. Mary Luz Moreno Díaz
Tutora

M.Sc. Randall Arce Alvarado
Miembro del Comité Asesor

M.Sc. Mariela Rojas Segura
Miembro del Comité Asesor

Yoseline Arguedas Araya
Sustentante

Agradecimiento

Agradezco en primer lugar a Dios, por guiarme en el camino, a mi esposo por la motivación y apoyo, a Papi por estar presente cada segundo, aunque ya no estés físicamente, nunca has dejado de ser mi guía, a Mami por ser un apoyo incondicional, a mis hermanas y cuñados, por toda la ayuda siempre, a mis sobrinos que amo con todo mi corazón.

Este trabajo no hubiera sido posible, sin el apoyo de mi tutora Mary Luz Moreno Díaz. Ph.D. por todo el seguimiento y ánimo para continuar, un especial agradecimiento a todo el personal docente y administrativo del CINPE, a mi lector M.Sc. Randall Arce Alvarado por los consejos y disposición desde el primer momento, a M.Sc. Mariela Rojas Segura, lectora y Oficial Mayor de COMEX, la cual brindó un apoyo incondicional para lograr el objetivo.

A todos aquellos familiares y amigos que durante este tiempo han ayudado a que esta tesis sea hoy una realidad.

Dedicatoria

A mi hijo Andrés, que amo con todo mi corazón, que a pesar de su corta edad buscó como apoyarme y acompañarme para lograr este objetivo.

TABLA DE CONTENIDOS

Agradecimiento.....	iii
Dedicatoria.....	iii
ÍNDICE DE CUADROS	v
ÍNDICE DE FIGURAS.....	v
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	vi
RESUMEN EJECUTIVO	1
Palabras Clave.....	3
Introducción	4
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	5
1. Antecedentes.....	5
2. Justificación del problema	11
3. Problema	12
4. Objetivos.....	14
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO – MARCO METODOLÓGICO	15
2.1 Marco Teórico o referencial	15
2.2 Marco metodológico.....	20
2.2.1 Métodos de Investigación	20
2.2.2 Método y etapas de la investigación	21
2.2.3 Sujetos de investigación	22
2.2.4 Fuentes de Información	22
2.4.1 Fuentes primarias	22
2.4.2 Fuentes secundarias.....	23
2.5 Descripción de los Instrumentos	24
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE RESULTADOS POR OBJETIVOS.....	25
CONCLUSIONES	63
RECOMENDACIONES	67
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69
ANEXOS	73
Anexo 1. Cuadro de Variables.	73

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Costa Rica: COMEX, Detalle de presupuesto división general. (en millones de colones).....	13
Cuadro 2. Costa Rica: COMEX, Presupuesto y ejecución anual en años 2018-2023.....	26
Cuadro 3. Costa Rica: COMEX, Presupuesto y ejecución por programa años 2018-2023	27
Cuadro 4. Costa Rica: COMEX, Presupuesto recursos provenientes de la Ley 9154, asignados años 2018-2023.	31
Cuadro 5. Costa Rica: COMEX, Presupuesto según detalle general, en millones de colones 2018-2023.....	32
Cuadro 6. Costa Rica: COMEX, Formulación de presupuesto por partida presupuestaria (en millones de colones) 2018-2023.	36
Cuadro 7. Costa Rica: Tipo de cambio, anteproyecto de presupuesto 2018-2023.	40
Cuadro 8. Costa Rica: Ejecución del presupuesto, por partida presupuestaria (en millones de colones) 2018-2023.....	42
Cuadro 9. Costa Rica: Presupuesto asignado a COMEX, por medio de la Ley 9154, años del 2018 al 2023.	46
Cuadro 10. Costa Rica: Ejecución presupuestaria con división por destinos específicos y ordinarios, años del 2018 al 2023, en millones de colones.....	47
Cuadro 11. Costa Rica: Ejecución presupuestaria convenio COMEX-PROCOMER, años del 2018 al 2023, en millones de colones.	62

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Costa Rica: Modificaciones al Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República.....	7
Figura 2. Costa Rica: Ley N.° 10386: Resumen de modificaciones realizadas al Título IV de la Ley N.° 9635, tomado de la CGR.....	7
Figura 3. Costa Rica: Etapas reglas fiscal.....	18
Figura 4. Costa Rica: Ciclo Presupuestario.	18
Figura 5. Costa Rica: Ciclo Presupuestario con temporalidades en el Poder Ejecutivo ...	35
Figura 6. Costa Rica: Producción Cuantificable, COMEX 2023.	55
Figura 7. Costa Rica: Regla fiscal: escenarios, por la Contraloría General de la República.	56

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Costa Rica: Indicadores de la deuda del Gobierno del 2012 a 2022.	5
Gráfico 2. Costa Rica: COMEX, Detalle del presupuesto (en millones de colones)	9
Gráfico 3. Costa Rica: COMEX, Detalle de transferencias (en millones de colones)	29
Gráfico 4. Costa Rica: COMEX, Detalle de presupuesto por partida presupuestaria (en millones de colones)	38
Gráfico 5. Costa Rica: COMEX, Presupuesto por partida presupuestaria (en millones de colones) del 2018 al 2023.	39
Gráfico 6. Costa Rica: COMEX, Presupuesto para la partida de salarios (en millones de colones).....	44
Gráfico 7. Costa Rica: COMEX, Presupuesto y ejecución años 2018 al 2023 (en millones de colones)	48
Gráfico 8. Costa Rica: COMEX, Presupuesto recursos ordinarios, años 2018 al 2023 (en millones de colones)	49
Gráfico 9. Costa Rica: COMEX, Presupuesto año 2024 (en millones de colones)	51

RESUMEN EJECUTIVO

Costa Rica durante los últimos años, ha tendido un incremento en la relación deuda/PIB por encima de del 50%, provocando que se tengan que aplicar diferentes estrategias para buscar un saneamiento en las finanzas públicas, lo cual ha llevado al cambio en la legislación nacional, estableciendo la Ley 9635, en la cual en su título IV, se establece la regla fiscal. Ante esto se ha observado que el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) ha enfrentado desafíos significativos debido a los recortes presupuestarios impuestos por la aplicación de esta normativa. Los recortes han tenido un impacto directo en la capacidad del ministerio para planificar, ejecutar y evaluar sus actividades relacionadas con la promoción del comercio exterior.

Debido a lo expuesto anteriormente se ha realizado un estudio del comportamiento presupuestario del año 2018 al 2023, con el fin de poder evidenciar los cambios en el presupuesto en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, realizado un análisis en el comportamiento de los principales gastos establecidos, dentro de los cuales se distinguen los referentes para la atención de Puestos Fronterizos, recursos que son entregados a COMEX provenientes de un destino específico. Los recursos que se destinan por parte de la institución para honrar los compromisos internacionales por medio de las transferencias y los recursos para la operativa ordinaria de la institución, en busca del cumplimiento de los objetivos institucionales.

En términos de planificación, los recortes presupuestarios han obligado al COMEX a reajustar sus prioridades y reorganizar sus inversiones en áreas estratégicas. Tomando decisiones políticas para poder continuar con la gestión de las responsabilidades establecidas por Ley y las nuevas tareas asignadas por Presidencia de la República. Esto ha llevado a una necesidad de encontrar formas más eficientes de alcanzar los objetivos del ministerio con recursos financieros limitados.

En cuanto a la ejecución de los recortes presupuestarios, en la actualidad no han impactado totalmente en la capacidad del COMEX para implementar adecuadamente sus políticas y programas, esto por hacer uso del convenio COMEX-PROCOMER, establecido en la Ley de creación de ambas instituciones, permitiendo continuar con la consecución de las metas planteadas en cada uno de los planes establecidos con aportes presupuestarios por parte de la Promotora.

Además, la evaluación de las actividades del COMEX se ha visto afectada por las diferentes normativas que han provocado una rigidez en el presupuesto, que no permite el manejo adecuado para la atención de las necesidades institucionales y los cambios que se puedan generar en el transcurso del periodo presupuestario. Así como la imposibilidad institucional de utilizar los recursos con destino específico. Esto ha dificultado la evaluación precisa de la efectividad de las políticas y programas del ministerio y ha limitado su capacidad para realizar ajustes o correcciones en función de los resultados obtenidos.

Por lo que los recortes presupuestarios derivados de la aplicación de la regla fiscal han generado desafíos significativos para el COMEX en términos de planificación, ejecución y evaluación de sus actividades relacionadas con el comercio exterior. Sin embargo, también se han identificado oportunidades para optimizar la gestión presupuestaria del ministerio y mejorar su eficiencia en la consecución de sus objetivos en el contexto de recursos financieros limitados.

SUMMARY

During the last years, Costa Rica has had an increase on the relation debt/GDP at over 50%, causing the application of different strategies in search of a sanitation on public finances, which has brought to the change on national legislation, establishing the Law No. 9635, in which on its IV title, establishes the fiscal rule. Given this, it has been observed that the Ministry of Foreign Commerce (COMEX) has faced significant challenges due to budget cuts imposed by the application of this normative. These cuts have had a direct impact on the ministry's capacity to plan, execute and evaluate its activities related to the promotion of foreign commerce.

Due to the stated above, a study has been carried out about the presupuestary behavior between the years 2018 to 2023 to demonstrate the changes on the budget on each of the stages of the budgetary cycle, performing an analysis of the behavior of the main established expenses, within those are distinguished the referring to the attention to Border Posts, resources that are given to COMEX, coming from a specific destination. The resources that are allocated by the institution to honor international commitments through transfers and the resources destined to the ordinary function of the institution, in search of fulfillment of the institutional objectives.

In terms of planning, the budget cuts have obliged COMEX to readjust its priorities and reorganize its investments on strategic areas. Making political decisions to ensure the continuation with the gestion of the responsibilities established by the law and new tasks assigned by the Presidency of the Republic. This has come to a necessity to find more efficient forms of reaching the goals of the ministry with limited financial resources.

As to the execution of the budget cuts, currently they haven't fully impacted on COMEX's capacity to properly implement its politics and programs, by making use of the COMEX-PROCOMER agreement, established on the Law of creation of both institutions, allowing to continue with the achievement of the goals proposed in each of the plans stated with budget contributions by the Promoter.

Besides, the evaluation of COMEX's activities has been affected by the different regulations that have caused a rigidity in the budget, which doesn't allow the correct handling of the attention of the institutional necessities and the changes that can occur during the presupuestary period. Just as the institutional impossibility of handling resources with specific destination. This has made difficult the precise evaluation of the effectivity of the ministry's politics and programs and has limited its capacity to perform adjustments in function of the obtained results.

The budget cuts derived from the application of the fiscal rule have generated significative challenges to COMEX in terms of planification, execution and evaluation of its activities related to the foreign commerce. However, opportunities have been identified in order to optimize the ministry's budget management and improve its efficiency on the achievements on the context of limited financial resources.

Palabras Clave

Regla Fiscal

Presupuesto

Ejecución presupuestaria

Ciclo presupuestario en Presupuesto Nacional

Partidas Presupuestarias

Introducción

Debido a la situación financiera que ha atravesado el país en los últimos años, se ha implementado por mandato legal la regla fiscal con el objetivo de mejorar las finanzas públicas. La aplicación de esta restricción es un aspecto crucial en la gestión presupuestaria de cualquier entidad pública no financiera, y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) no es la excepción.

Esta investigación analiza el presupuesto del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) desde 2018 hasta 2023, con el propósito de identificar los impactos de los recortes ocasionados por la aplicación de la regla fiscal en el ciclo presupuestario y otros factores relevantes para la gestión de la institución.

Durante este período, los recortes presupuestarios derivados de diversas normativas han tenido un impacto significativo en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades del COMEX. Este estudio busca entender cómo estas implicaciones técnicas han afectado el ciclo presupuestario de la institución, desde la formulación hasta el seguimiento y control, con el fin de discernir los desafíos y las oportunidades en la gestión presupuestaria de esta entidad encargada de promover el comercio exterior del país.

El primer capítulo detalla los antecedentes que motivaron la investigación y justifica el tema, haciendo hincapié en el período de 2018 a 2023 para visualizar el cambio producido por la aplicación de la regla fiscal en los presupuestos del sector público no financiero.

En el segundo capítulo, se presenta el marco teórico y metodológico utilizado para esta investigación, considerando las aplicaciones de la regla fiscal en diferentes contextos internacionales y su impacto en Costa Rica, específicamente en el ámbito presupuestario.

El tercer capítulo se centra en el análisis de los objetivos de la investigación, permitiendo la comparación de la estructura presupuestaria en los años estudiados y generando evidencia para las conclusiones y recomendaciones. Se detallan los diferentes escenarios anuales en cada etapa presupuestaria para comprender cómo los recortes y otras variables influyen en la eficiencia y efectividad de la gestión presupuestaria del COMEX, identificando posibles áreas de mejora y oportunidades para optimizar su funcionamiento, sin descuidar los mandatos legales a los que la institución está comprometida.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

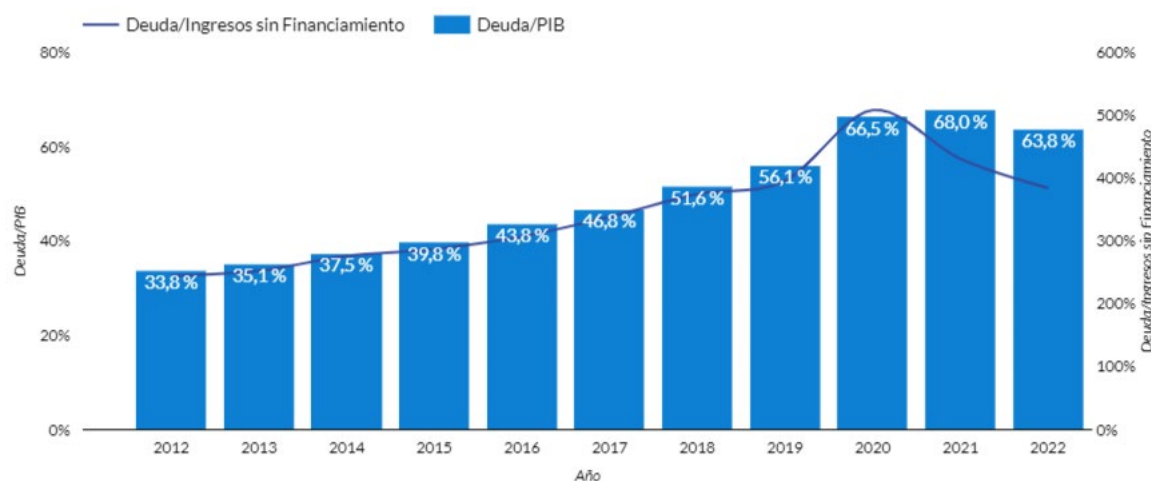
1. Antecedentes

En los últimos quince años (2008-2023) la economía del país ha sufrido un fuerte deterioro en términos de empleo, inflación y desigualdad, provenientes de la crisis de inmobiliaria en los Estados Unidos, que vino a repercutir en la economía nacional, la cual se vio empeorada con la crisis de contenedores, agravada por el COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania. En términos presupuestarios, el país experimentó niveles de deuda y déficit fiscales altos, los cuales se nota un incremento a partir del 2008 con una marcada alerta en el 2018, año en el cual se sobre pasa el 50% de deuda/ PIB, mostrándose como un nivel de deuda no sana. (Esquivel y Lankester, 2019).

Según lo refleja el gráfico 1, realizado por la Contraloría General de la República (CGR, 2023), posterior al 2018, los niveles de deuda del país no bajan del 50%.

Gráfico 1.

Costa Rica: Indicadores de la deuda del Gobierno del 2012 a 2022.



Fuente: Contraloría General de la República, Costa Rica. Conclusiones sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público en el 2023, 2023.

Mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, publicado en diciembre del año 2018, incluye, en el título IV, la regla fiscal de gasto, que cubre al sector público no financiero. Con esto se inicia la aplicación de la regla fiscal (formulación en el año 2019, para ejecución del 2020), sin embargo en el año 2019, ya se aplicaban por parte

del Gobierno Central, medidas de restricción del gasto, lo que permitió una desaceleración en la relación deuda/PIB, adicionalmente, en el año 2020 se esperaba el inicio de la aplicación de las restricciones, empero se sufrió una situación contraria a nivel económico (aumento del gasto en atención de la emergencia), esto causado por la excepción que se realizó, producto de la emergencia nacional, debido a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, según lo mencionan los informes del Ministerio de Hacienda (2021).

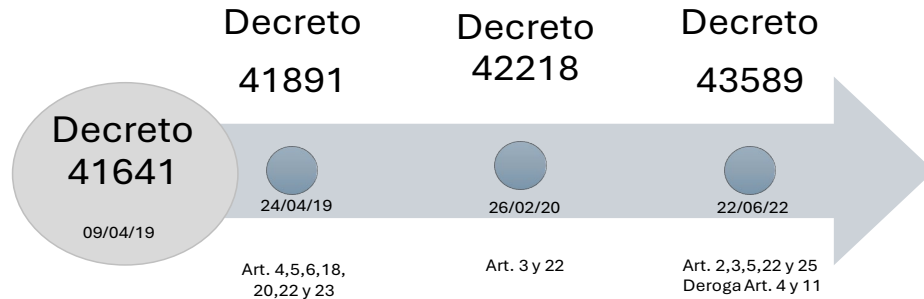
Al aplicarse la regla fiscal tomando como año base el 2020, año atípico por la situación de emergencia nacional a partir de la pandemia de COVID-19, se ha visto una leve mejoría en el nivel de deuda con relación al PIB por lo que se puede identificar, como una acción positiva de la aplicación de la normativa actual, tanto en la mejora de los ingresos, como en el recorte de los gastos y el manejo de los compromisos de deuda actuales, según lo establecen los informes de política monetaria del Banco Central de Costa Rica (2023) y los informes del Ministerio de Hacienda (2023).

Debido a las distintas interpretaciones del Reglamento al título IV de la ley No. 9635 (Decreto Ejecutivo N° 41641-H), denominado Responsabilidad Fiscal de la República, se han generado diferentes criterios, los cuales provocan afectaciones sobre el presupuesto de gobierno, por lo que el Poder Ejecutivo, se ha visto en la necesidad de modificar el reglamento de la regla fiscal, mediante los siguientes decretos ejecutivos 41891-H, 42218-H y 43589-H. Esto al poner en marcha la aplicación, encontrando diferentes escenarios en cada una de las instituciones y las fuentes de ingresos en cada caso, lo cual ha permitido las reformas presentadas en los decretos mencionados.

En la figura 1, se presenta la línea histórica de las modificaciones realizadas al reglamento. Por los cambios realizados por el Poder Ejecutivo mencionados en el párrafo anterior, actores como la CGR consideran, que se está flexibilizando la regla fiscal, ya que, se realiza la aplicación de la norma en base a la formulación y no a la ejecución, esto según el artículo 3 del Reglamento, que fue modificado en dos ocasiones. El decreto en mención se genera porque según el análisis elaborado por el Ministerio de Hacienda (2020), se evidencia la inoperatividad de la regla sobre la ejecución, dejando a cada institución sin rango de acción, esto porque resulta imposible técnicamente para el sector, por las normas de ejecución presupuestaria, los lineamientos de formulación y las diferencias en la contrataciones y tipos de cambio una ejecución del 100% del presupuesto.

Figura 1.

Costa Rica: Modificaciones al Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República.

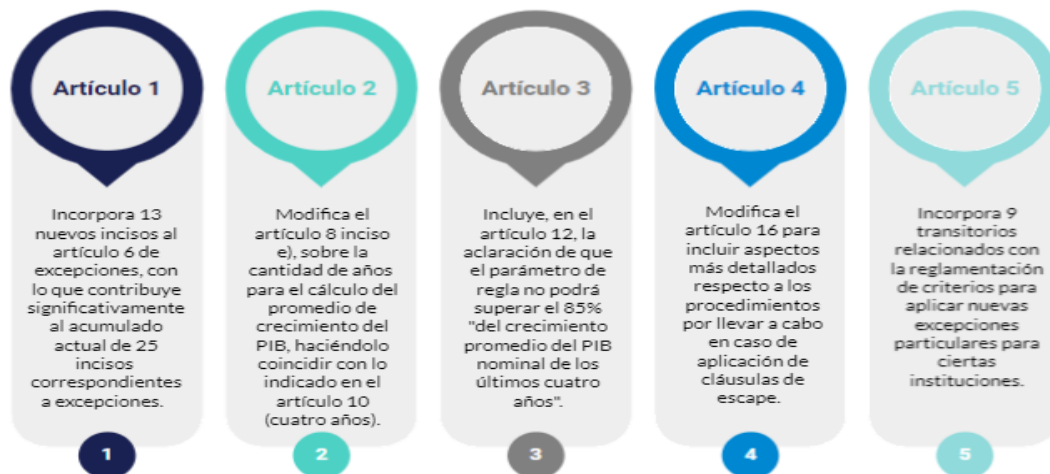


Fuente: elaboración propia. (2024, con datos basados en el SINALEVI)

Debido al seguimiento que le ha dado el ente Contralor a los cambios realizados a la normativa para la aplicación de la regla fiscal. Adicional al resumen presentado en la figura 1 con todas las modificaciones, la Contraloría en su Monitoreo para el año 2023, realizó una presentación con el efecto de las modificaciones recientes a la regla fiscal, la cual ilustra los cambios en la última modificación a al título IV de la Ley N°9635.

Figura 2.

Costa Rica: Ley N.º 10386: Resumen de modificaciones realizadas al Título IV de la Ley N.º 9635, tomado de la CGR.



Fuente: CGR. (2023)

El Poder Ejecutivo, desde su rectoría ha generado diferentes políticas restrictivas, con el fin de recortar variedad de gastos, los cuales han imposibilitado en mucho el desarrollo de los objetivos en materia de comercio exterior y atención de inversión extranjera directa, las cuales fueron establecidas al Ministerio de Comercio Exterior, mediante la Ley 7638 (1996), siendo parte de los gastos más sacrificados posterior al año 2020 los correspondientes a viajes al exterior.

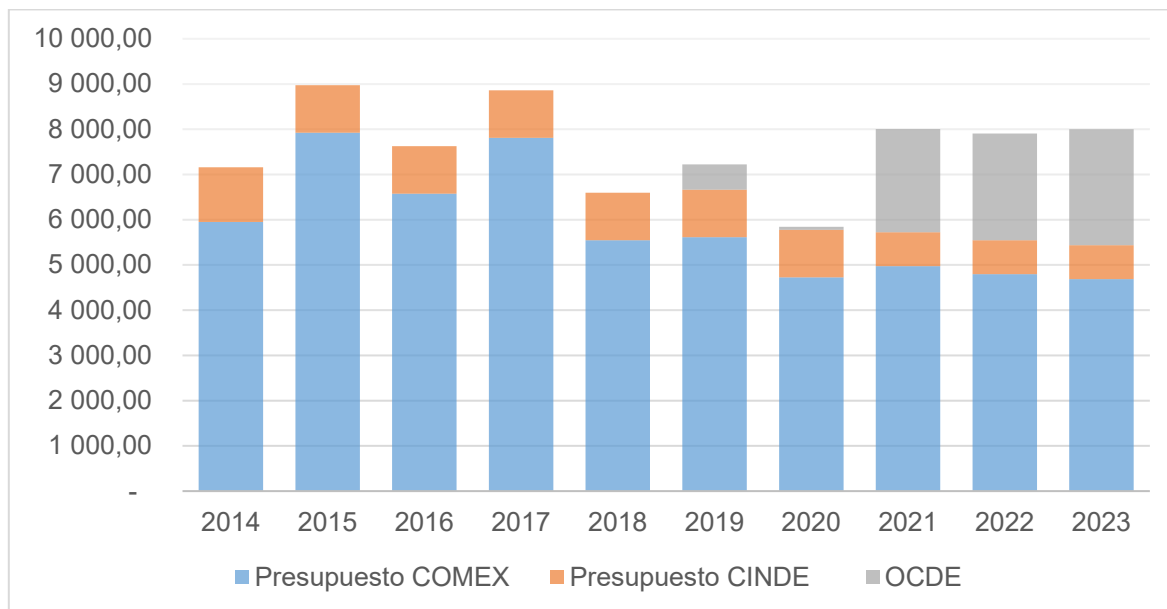
La dinámica del presupuesto institucional ha reflejado una serie de cambios significativos, especialmente en lo concerniente al aumento presupuestario para el año 2021. Es crucial señalar que este incremento no solo responde a la implementación de la regla fiscal, sino que también está estrechamente ligado a la contribución que el país debe efectuar como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (adicional a otras transferencias a Organismos Internacionales). En el presente análisis, se examinará el impacto de esta cuota de participación en el presupuesto de la institución.

Además, resulta relevante subrayar que, a pesar de los incrementos registrados en los costos operativos y la variación del tipo de cambio durante el transcurso del año 2022, se observa una tendencia contraria en el presupuesto operativo del Ministerio, como lo evidencia claramente el análisis presentado en el gráfico 2. Aunque los costos y las condiciones cambiarias hayan generado presiones al alza, el presupuesto operativo experimentó una disminución notable. Explorar más a fondo esta discrepancia entre los factores inflacionarios y la tendencia decreciente del presupuesto operativo resulta esencial para comprender mejor los desafíos y oportunidades que enfrenta la institución en su gestión financiera.

Gráfico 2.

Costa Rica: COMEX, Detalle del presupuesto con transferencias CINDE y asignación a la OCDE de los años del 2014 al 2023

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Por otro lado, la política comercial del país ha estado orientada a la atracción de inversión extranjera directa y la negociación y aplicación de tratados comerciales internacionales, según la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior, (Ley N° 7638, 1996). Durante este último año se han establecido cambios en la estrategia de inversión según lo indicado por Presidencia de la República (2022).

Adicionalmente, debido a nuevas atribuciones, como las establecidas con los cambios de la política comercial y la representación del país ante a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual se le otorgó la responsabilidad a COMEX de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 9981 (2021). El Ministerio cuenta con aspectos medulares en la política exterior como los son el pago de cuotas a Organismos internacionales, atención de arbitrajes internacionales en temas de inversión y comercio,

así como la atención de la aplicación y negociación de los tratados comerciales internacionales.

Al contar con disposiciones restrictivas en aspectos presupuestarios, ha generado una falta de recursos para el cumplimiento de objetivos a lo interno de COMEX, que han reducido la capacidad de gestionar cada una de sus atribuciones. Aunado a esto actualmente se presentan nuevas responsabilidades, tal como la creación y puesta en marcha de los nuevos centros integrados de frontera según lo establecido en la Ley 9154 (1983), ratificado Mediante decreto ejecutivo N° 37785 del 04 de julio del 2013, en la cual por medio del establecimiento del Consejo Nacional de Facilitación de Comercio (CONAFAC), le ha atribuido a COMEX por medio de la Ley 9222 (2018), la ejecución del empréstito para la creación de los puestos fronterizos terrestres, los inicialmente han sido programados para terminarse en el año 2023, para el primero entrar en funcionamiento en el 2024, para el segundo se tiene un retraso de un año, pero es importante tomar en consideración, que el Ministerio de Comercio Exterior va a asumir la administración de estos nuevos puestos, según el acuerdo de Consejo, el cual se detallará a lo largo del trabajo.

Estas, entre otras implicaciones de la regla fiscal sobre el funcionamiento y logro de los objetivos institucionales, como en el caso del COMEX, merecen la atención estratégica. Principalmente, desde el punto de vista de la planificación de los presupuestos, ya que los mismos responden a planes, objetivos y metas específicos. El presente análisis centrado en el caso del COMEX pretende dar luz sobre los retos que plantea la operacionalización de la regla fiscal a nivel presupuestario.

2. Justificación del problema

Según se presentó en el Proyecto de Presupuesto para el 2023, se define claramente el concepto de presupuesto nacional, como el detalle de ingresos y gastos para atender las necesidades de la población en diferentes áreas vitales para el desarrollo de la sociedad; así como los compromisos que ya el país adquirió en diferentes tipos de deuda, que se ha obtenido de manera previa para atender parte de los requerimientos nacionales, que no se pueden sufragar mediante la recaudación de impuestos tradicional. (Ministerio de Hacienda, 2022)

Por lo que se interpreta el presupuesto como un instrumento fundamental para establecer los parámetros para la erogación del gasto público, enfocado al cumplimiento de metas y objetivos institucionales vinculados cada uno a sus respectivos indicadores, según lo establece MIDEPLAN (2022) en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

De manera adicional a los recortes provocados por la aplicación de la regla fiscal, a nivel general del Poder Ejecutivo, se debe de tomar en consideración la aplicación de las restricciones presupuestarias que se han dado en los últimos años, tanto por directrices presidenciales, como por las normas de ejecución, establecidas por la Asamblea Legislativa, que al parecer no se han tomado en cuenta, en la redacción y puesta en marcha de los recortes por regla fiscal. Tomado en cuenta, que la regla fiscal se está estableciendo según lo indica el artículo 3 del reglamento, como base, el presupuesto aprobado del año anterior; también es necesario indicar que los objetivos institucionales han sufrido diferentes cambios, los cuales ha afectado las prioridades presupuestarias.

Actualmente, diversos reportes del BCCR (2023) y OCDE (2022) han evidenciado el impacto que ha generado la regla fiscal, con sus recortes en las actividades sustantivas y la mejora en aspectos macroeconómicos a nivel nacional, indicando las mejoras que se han visto reflejadas en la economía nacional, logrando un pequeño superávit primario del 0,3% del PIB, según lo refleja también el Ministerio de Hacienda (2023) en su boletín al día con hacienda (febrero 2023). Por lo que no se ha generado el análisis del impacto en cada institución y el manejo que se tiene que realizar a lo interno de alguna de ellas para poder hacer frente a estos recortes presupuestarios.

Dentro del Gobierno Central, se debe de considerar en la presupuestación y ejecución, la normativa interna emitida por el ente rector y las directrices presidenciales

para la reducción del gasto público, como lo son la negociación a la baja para los alquileres, la ejecución hasta del 90% del presupuesto, entre otras consideraciones que limitan la ejecución presupuestaria y el proceso de formulación para el año siguiente.

Es necesario considerar que las normas de ejecución presupuestaria elaboradas y modificadas año a año en el proceso de aprobación de presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa, pueden incidir directamente en la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo. Estas normas deben de ser reguladas por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), lo cual se puede resultar un factor adicional en la subejecución a lo largo del periodo presupuestario.

Por todas estas aristas, se considera importante para el trabajo analizar los efectos de la aplicación de la regla fiscal sobre el presupuesto y el impacto que esto genera sobre los objetivos del Ministerio de Comercio Exterior, en conjunto con las distintas normas que regulan el presupuesto del Gobierno Central.

3. Problema

Las reglas fiscales se han convertido en una herramienta clave para garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas en muchos países. Según Santos y Moita (2017), mencionan que estas reglas establecen límites y restricciones sobre el manejo del gasto, el déficit y el endeudamiento público.

La aplicación de la regla fiscal tiene una serie de consecuencias sobre la estructura y el comportamiento de los presupuestos públicos, lo que genera una repercusión en los objetivos planteados, esto se ve reflejado a lo largo de todo su ciclo presupuestario, por lo que merecen ser analizadas. Esta situación se da a consecuencia de las restricciones en el gasto público, acompañado de ingresos fiscales estancados.

Según los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda para los proyectos de presupuesto elaborados por el Ministerio de Hacienda en los años 2021, 2022 y 2023, el gasto público se ha visto disminuido, lo cual genera una mejora en las finanzas públicas. Sin embargo, no se ha realizado un estudio de la inflexibilidad presupuestaria que está generando la aplicación de estas restricciones para la institucionalidad que conforma el Gobierno Central.

Actualmente producto de los recortes presupuestarios promovidos por la aplicación de la regla fiscal se ha afectado directamente la estrategia de inversión extranjera directa, generando cambios radicales como la atención de la nueva estrategia para la atracción de inversión extranjera directa (IED) a Costa Rica. PROCOMER, (2023). En el cual se finalizó el convenio suscrito con CINDE, esto debido a que para COMEX el presupuesto que se trasladaba a esta coalición ascendía el 16% aproximadamente del presupuesto del Ministerio, lo que provocó devolver la responsabilidad total de la IED a PROCOMER tal y como fue otorgada según la ley de creación; la afectación presupuestaria para COMEX se hace evidente en la Cuadro 1.

Cuadro 1.

Costa Rica: COMEX, Detalle de presupuesto división general del 2014 al 2023.

(en millones de colones)

Detalle	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presupuesto COMEX	5 948,65	7 924,21	6 575,83	7 810,91	5 547,62	5 614,95	4 725,56	4 972,47	4 795,98	4 686,54
OCDE	-	-	-	-	-	556,43	66,54	2 281,44	2 360,20	2 564,46
Presupuesto CINDE	1 210,36	1 050,00	1 050,00	1 050,00	1 050,00	1 050,00	1 050,00	750,00	750,00	750,00
% presupuesto transferido a CINDE	20%	13%	16%	13%	19%	19%	22%	15%	16%	16%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

El cambio en la estrategia de esta intervención se está realizando de manera conjunta entre COMEX y PROCOMER, esto debido a la falta de recursos para continuar con la transferencia que se realizaba por estas entidades a la coalición, con base a lo mencionado, se pretende realizar un análisis presupuestario de los últimos años y como se ve reflejado en el Ministerio los recortes producto de la regla fiscal.

Por lo que es necesario evidenciar de manera histórica, las diferentes variaciones presupuestarias en el Ministerio de Comercio Exterior y los distintos motivos que han llevado a estos cambios y si estos se deben al cumplimiento de objetivos o a las aplicaciones de políticas restrictivas, por parte del gobierno y a partir del 2020 con la aplicación de la regla fiscal.

Se han observado diferentes cambios en la estructura y la ejecución del presupuesto institucional de COMEX, por lo que se debe de generar un análisis de este comportamiento y justificar las razones de este, con el fin de evidenciar el impacto por las medidas fiscales que están inmersas en la nueva Ley de Fortalecimiento a las Finanzas públicas (Ley N°9635, 2019).

4. Objetivos

Objetivo general

Analizar el efecto que ha generado la aplicación de la regla fiscal en la estructura y comportamiento del presupuesto de COMEX y las implicaciones de técnicas y estratégicas que esto conlleva.

Objetivos específicos

1. Comparar la estructura del presupuesto de COMEX del 2018 a la actualidad y los cambios presentados con la aplicación de la regla fiscal.
2. Analizar el comportamiento del presupuesto de COMEX, a lo largo del ciclo presupuestario (programación, formulación, ejecución, control y seguimiento) con la aplicación de las restricciones presupuestarias impuestas al presupuesto año a año.
3. Determinar las implicaciones técnicas y estratégicas que han surgido por la aplicación de la regla fiscal.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO – MARCO METODOLÓGICO

2.1 Marco Teórico o referencial

Según la teoría macroeconómica el presupuesto es una herramienta utilizada por los gobiernos para planificar y administrar sus ingresos y gastos, con el objetivo de asegurar el financiamiento de las actividades del sector público y mantener un equilibrio fiscal, según el marco jurídico de cada país se implementa de manera distinta, por ejemplo, para el caso de Colombia, según lo mencionan Gaona y Callejas (2021), las repercusiones que ha generado en el presupuesto los recortes de gasto, en la aplicación de la regla fiscal han resultado negativas, por lo que se ve como ejemplo para la situación a la que se está enfrentando actualmente el país. Ya que actualmente Costa Rica está enfrentando un desequilibrio económico y busca recuperarse por medio de política restrictiva.

Dentro de lo mencionado por Gaona Gómez y Callejas Calle (2021), se nota como objetivo principal del estudio parece ser analizar la eficiencia de la regla fiscal en Colombia durante el período comprendido entre 2005 y 2020. Para ello, se utiliza un enfoque FAVAR (*Factor-Augmented Vector Autoregression*), que es una metodología econométrica que permite modelar relaciones entre variables macroeconómicas y financieras. Siendo el trabajo en mención un modelo econométrico, no se muestra un enfoque presupuestario, lo cual se pretende realizar en el presente trabajo.

Para el caso de Costa Rica, “la regla fiscal es un límite al crecimiento del gasto (gasto corriente y gasto total). Fue establecida en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), por lo que su aplicación es obligatoria para las entidades que están cubiertas por ella”. Según el Ministerio de Hacienda (2022). La cual está considerada dentro del presupuesto nacional, aplicada en su ciclo presupuestario, relacionado en la ejecución del gasto.

Actualmente el presupuesto nacional se ha enfocado en mejorar el porcentaje para el pago de deuda, lo que está permitiendo lograr un mejor panorama a nivel mundial, obteniendo opiniones favorables del Fondo Monetario Internacional (FMI), logrando disminuir el déficit, e inclusive para el año 2023 en el mes de febrero se obtuvo un pequeño superávit primario de un 0,3% con respecto al PIB, según lo muestra el Banco Central de Costa Rica en su informe de Política Monetaria (2023).

Los objetivos incorporados en la regla fiscal, instrumento ampliamente utilizado actualmente en el ámbito de la economía y las finanzas públicas (si se señala de esta forma, debe de ampliarse con ejemplos de donde se utiliza y cómo), se han trazado en busca de sanear las finanzas públicas. Refiriéndose a una serie de normas y principios que buscan establecer un marco de control y disciplina en la gestión de las finanzas del Estado. El objetivo principal de la regla fiscal es promover la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. (Bram y Jakob, 2022).

En Costa Rica regla fiscal también es una herramienta vinculada con el presupuesto, ya que tal como lo define Conejo y Cardoza (2020), es una herramienta utilizada por los gobiernos para establecer límites y reglas en la gestión del presupuesto público. Su objetivo principal es garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, evitando déficits excesivos y la acumulación insostenible de deuda.

Otros autores la definen de forma similar como es el caso del BCCR, un mecanismo de política económica que establece límites a la evolución del gasto público, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar el desequilibrio fiscal. Por otro lado, Ayales, et al (2016) define la regla fiscal como un

conjunto de normas que establecen límites para el crecimiento del gasto público y la deuda, basados en criterios técnicos y objetivos, con el fin de mantener la estabilidad fiscal y evitar la acumulación excesiva de deuda, así como otros autores concuerdan en que la aplicación de la regla fiscal busca la estabilidad macroeconómica nacional.

En Costa Rica, se ha establecido las reglas para la gestión de las finanzas públicas, por medio de la aprobación de Regla Fiscal, esto mediante la Ley No. 9635, publicada en el Alcance No.202 en el Diario oficial La Gaceta No. 225 de 4 de diciembre del 2018, la cual contiene el Título IV denominado Responsabilidad Fiscal de la República.

Dentro de la norma descrita en el párrafo anterior, se establecen las disposiciones para aplicar en los presupuestos de los entes y a los órganos que conforman el Sector Público No Financiero, en la cual se indican los parámetros a seguir para la aplicación de la regla fiscal, sin embargo, posterior a esto se han generado diferentes directrices que continúan con la regulación, para poder lograr una adecuada aplicabilidad, sin paralizar el Estado.

Diversos autores han analizado las implicaciones de la regla fiscal sobre el desempeño macroeconómico (Martner, 2000; OCDE, 2023), donde dejan en evidencia que las políticas macroeconómicas no resultan del todo malas para la economía nacional, sin embargo, pueden mejorarse aún más, según lo menciona la OCDE, es necesario ayudarse con estrategias para adaptar la postura de la política monetaria, para contener la inflación, mejorar la sostenibilidad de la deuda, fortalecer el marco fiscal y mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

El gasto público de calidad, según el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2009), no solo se trata de invertir grandes sumas de dinero, sino también de utilizar esos recursos de manera eficiente y efectiva para lograr resultados tangibles y beneficios reales para la población.

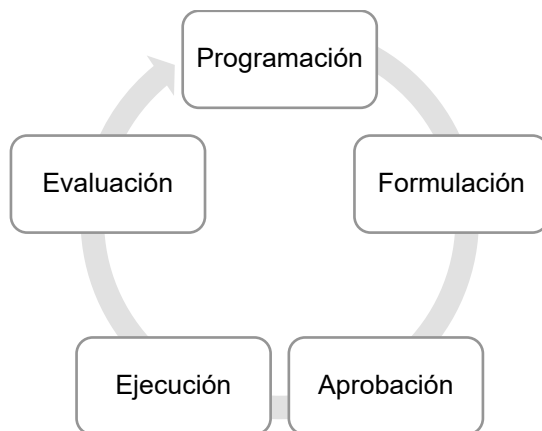
Adicionalmente la Contraloría General de la República (2012), define como presupuesto “el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y los gastos necesario para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos”, por lo que al generar una disminución en los gastos se pueden ver afectados los objetivos.

Es importante tomar en consideración que, en el país, aparte de la regla fiscal existen normas de ejecución presupuestaria, que la Asamblea Legislativa año a año dicta para la aprobación del presupuesto, las cuales no han sido analizadas al poner las restricciones para la contención del gasto público, que se considera importante, ya que, esto ha generado una inflexibilidad práctica, la cual se pretende demostrar en el presente trabajo.

También es necesario resaltar las diferentes fases del ciclo presupuestario, las cuales se encuentran establecidas en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley No. 8131), explicita por medio del Ministerio de Hacienda (2018), en cinco diferentes etapas las cuales se visualizan en la siguiente figura, en las que se encuentra ahora inmersa la regla fiscal.

Figura 3.

Costa Rica: Etapas reglas fiscal.

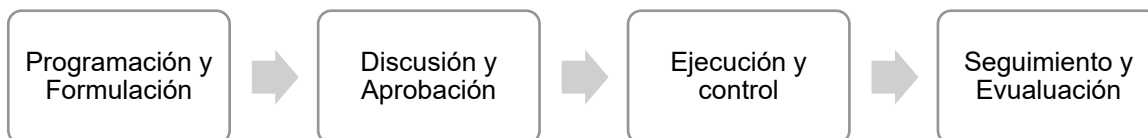


Fuente: Elaboración propia. (2024)

Desde el proceso de la programación hasta la evaluación, es muy importante considerar que el ciclo de un año inicia sin haber finalizado el del año anterior, lo cual se va a evidenciar en el desarrollo del presente documento.

Figura 4.

Costa Rica: Ciclo Presupuestario.



Fuente: Elaboración propia. (2024, basado en DGPN Ministerio de Hacienda 2022).

En el caso de la programación se define como el proceso mediante el cual cada ente elabora la programación presupuestaria, física y financiera, respondiendo a las prioridades institucionales (Ministerio de Hacienda, 2022). En el caso del Ministerio de Comercio Exterior el proceso de programación se realiza propiamente en la Dirección Administrativa y este es validado con el área sustantiva y jerárquica para ser remitida al ente rector, Dirección General de Presupuesto Nacional.

Continuando con el ciclo presupuestario, se encuentra la fase de formulación, la cual es definida según el Ministerio de Hacienda (2022), como el proceso mediante el cual, la

DGPN realiza un análisis, uniendo todas las necesidades planteadas y elabora el proyecto de ley de presupuesto del próximo año que se presenta a la Asamblea Legislativa con base en la estimación de los ingresos que va a recibir el Gobierno, realizada por la Dirección General de Tributación y la Dirección de Contabilidad Nacional, y con el anteproyecto de presupuesto que elaboran las entidades, entre ellas el Ministerio en estudio.

El siguiente paso dentro del ciclo es la discusión y aprobación, que es el “Proceso de análisis, discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto en la Asamblea Legislativa.” Ministerio de Hacienda (2022). El cual es completamente responsabilidad de los señores diputados, en conjunto con sus asesores, para el cual existe una fecha límite e impostergable del 30 de noviembre de cada año.

Posterior a la aprobación al iniciar el año de presupuesto aprobado se pasa a la etapa de la ejecución la cual se define por el Ministerio de Hacienda (2022) como “Proceso mediante el cual las entidades ejecutan los recursos para cumplir con la programación presupuestaria física.” Dentro de esta etapa del ciclo, se debe de tomar en consideración, las normas que se aprueban en conjunto con el presupuesto, para poder ejecutar los recursos presupuestarios asignados y las directrices emitidas por el ente rector en materia de ejecución presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

Dentro del proceso de ejecución se realiza de manera paralela la etapa de control, la cual, está implícita, no sólo en la ejecución sino en todo el ciclo presupuestario, definida por el Ministerio de Hacienda (2022) “Proceso que tiene como fin, verificar el cumplimiento de la normativa que regula la gestión presupuestaria; le corresponde a la DGPN su seguimiento global y verificación”. Motivo por el cual, cada ente se encuentra en constante auditoría con el fin de verificar el cumplimiento.

Como la última etapa se encuentra el seguimiento y evaluación que es “Proceso de rendición de cuentas de las entidades sobre el cumplimiento de la programación presupuestaria física, con respecto a los recursos ejecutados y el beneficio que se generó a la población”. (Ministerio de Hacienda, 2022). Este proceso se genera posterior al cierre anual del presupuesto, según el principio de anualidad, el presupuesto rige del 01 de enero al 31 de diciembre, esto según lo establece la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Públicos (Ley 8131). Por medio de un informe de evaluación anual, remitido por que ente al Ministerio de Hacienda el cual se encarga de consolidar y remitir un informe de rendición a la población en general.

La regla fiscal se encuentra presente en cada una de las etapas del ciclo presupuestario y debido a que estas etapas se traslapan año a año, como se establece en la Ley 8131 (2001), no es posible la aplicación de la norma con las restricciones establecidas inicialmente, por lo que se vuelve imposible obtener la ejecución presupuestaria anual antes de realizar la etapa de aprobación presupuestaria para el año siguiente. Por lo que en el presente trabajo se pretende exponer los bemoles de la aplicación de la norma en cada etapa del ciclo, en el caso de COMEX específicamente.

2.2 Marco metodológico

A continuación, se explicará como se realizará la investigación, se expondrán los métodos necesarios para cumplir con los objetivos anteriormente planteados.

2.2.1 Métodos de Investigación

La presente investigación cuenta con un enfoque mixto, según Hernández Sampieri et al. (2014), ya que mezcla métodos cuantitativos y cualitativos. En este sentido dentro del presente estudio, se toman los datos del programa macroeconómico presentado por el Banco Central y los datos históricos obtenidos por medio del Sistema de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). Aunado a esto se realizará un análisis cuantitativo para comprender las diferentes realidades, que pueden ser subjetivas dependiendo de los conceptos, y las diferentes realidades, dependiendo de las características de la institución en estudio.

Adicionalmente, se realizará la consulta de los decretos y proyectos de Ley donde se establecen los lineamientos para el cumplimiento de la regla fiscal y los cambios, que se han realizado, en los cuales se establece un cambio en la normativa que permite flexibilizar la rigurosidad de la norma y los diferentes criterios de interpretación con los que cuenta el Ministerio de Hacienda y la CGR.

Se aplican las técnicas de análisis de contenido por medio de la revisión de programas macroeconómicos de los últimos tres semestres emitidos por el BCCR, adicionalmente la revisión de noticias, informes tanto del Ministerio de Hacienda como de la Contraloría General de la República, decretos, leyes, entre otros. Esto de la mano con el

análisis del marco legal y delimitación de competencias por medio de la investigación, se busca conocer los principales aspectos macroeconómicos que influyen en la aplicación de la regla fiscal, con un principal énfasis en el gasto público y la aplicación de las rebajas presupuestarias impuestas en la norma, de manera adicional también se establece el análisis de estadísticas, por medio de datos tomados de manera histórica del sistema SIGAF, esto con el fin de determinar los cambios sufridos en el presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal.

2.2.2 Método y etapas de la investigación

La presente investigación es de tipo aplicada, Según Bernal (2010), una investigación aplicada es aquella que tiene como objetivo resolver problemas o necesidades específicas de la realidad práctica, utilizando conocimientos y teorías previas para diseñar intervenciones, estrategias o soluciones concretas. En este tipo de investigación, se busca aplicar los hallazgos y resultados obtenidos para mejorar la situación o contexto en el que se desarrolla el estudio.

Además, la investigación tendrá un enfoque mixto, que según Hernández Sampieri (2014) es aquella que combina una estrategia de investigación con elementos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio. En este tipo de enfoque, se utiliza métodos y técnicas tanto cuantitativas como cualitativas para recopilar, analizar e interpretar los datos, con el objetivo de obtener una comprensión más completa y profunda del objeto de estudio.

La presente investigación, tiene como objetivo evidenciar los cambios que ha tenido el presupuesto en el Ministerio de Comercio Exterior, con la aplicación de la regla fiscal, esto por medio del análisis de datos del 2018 al 2022. Esto con el fin de hacer notar los cambios en materia presupuestaria, específicamente en la aplicación de las diferentes fases del ciclo presupuestario.

Para ello, se utilizará análisis estadísticos generados por medio del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) desde el 2018 a la fecha, con el fin de comparar los cambios que ha tenido el presupuesto de COMEX antes de la aplicación de la regla fiscal y los cambios posterior al 2019 con la aplicación de la nueva normativa.

Adicionalmente, con el fin de brindar un análisis cualitativo del impacto en las políticas institucionales que ha tenido la aplicación de la regla fiscal, con el fin de generar evidencia de los cambios que ha presentado con las restricciones presupuestarias, para poder hacer frente al cumplimiento de metas y objetivos.

Por esto se indica según Bernal (2010), se realiza una investigación aplicada, esto porque se pretenden evidenciar el impacto real que está causando a nivel presupuestario la aplicación de la regla fiscal en el Ministerio de Comercio Exterior y las diferentes restricciones presupuestarias, por medio de la obtención de los datos reales del presupuesto y su ejecución, exponiendo las diferentes etapas del ciclo presupuestario y las implicaciones que han generado estos recortes en la política comercial externa del país.

2.2.3 Sujetos de investigación

Los sujetos de la presente investigación serán los funcionarios vinculados con el presupuesto institucional del Ministerio de Comercio Exterior, desde los entes rectores en materia presupuestaria hasta los ejecutores, como lo son los analistas financieros de la institución y los analistas de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Estos sujetos serán escogidos por ser imprescindibles a lo largo del ciclo presupuestario, el cual inicia con el proceso de formulación, para posteriormente realizar la ejecución y finalizar con la evaluación. Dentro de todos los procesos se realiza el control, tanto el interno institucional como el externo por parte de los entes rectores, por lo que son necesarios tanto los sujetos internos funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior, como los externos de la institución del Ministerio de Hacienda, específicamente de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

2.2.4 Fuentes de Información

2.4.1 Fuentes primarias

Siendo el primer objetivo comparar la estructura del presupuesto de COMEX del 2018 a la actualidad y los cambios presentados con la aplicación de la regla fiscal, se utilizarán fuentes primarias. Según Gallardo (2017), una fuente primaria es aquella que

proporciona datos de primera mano, pues se trata de documentos que incluyen los resultados de los estudios correspondientes. Entre las fuentes primaria que se revisarán se incluye los datos del sistema presupuestario que utiliza el Ministerio de Hacienda para la ejecución del presupuesto (SIGAF).

Con el fin de cumplir con el objetivo de analizar los cambios en el comportamiento del presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal, se manejará la misma base de la información mencionada anteriormente como fuente primaria, ya que con estos datos se puede evidenciar el análisis. Adicionalmente, se tomará en cuenta en este caso la entrevista semiestructurada realizada a la jefe de programas, con el fin de obtener los argumentos de las variaciones en el presupuesto.

Por último, para determinar las implicaciones técnica y políticas que han surgido por la aplicación de la regla fiscal, se utilizará como fuente primaria, las entrevistas semiestructuradas que se pretenden realizar a los directores y jefe de programa de COMEX, así como las entrevistas realizadas a los funcionarios del Ministerio de Hacienda que se encuentran inmersos en el ciclo presupuestario del Ministerio de Comercio Exterior.

2.4.2 Fuentes secundarias

Según Gallardo (2017), una fuente secundaria se define como son listas de fuentes primarias que remiten generalmente a documentos primarios. La fuente secundaria menciona y comenta brevemente el contenido de las publicaciones. En el caso del primer objetivo de la investigación que busca comparar la estructura del presupuesto de COMEX del 2003 a la actualidad y los cambios presentados con la aplicación de la regla fiscal, se utilizará como fuente secundaria los análisis que realiza el Banco Central de Costa Rica en los informes de Política Macroeconómica.

Adicionalmente, para abarcar el segundo objetivo de analizar los cambios en el comportamiento del presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal, se manejará como fuente secundaria los análisis de los informes de ejecución presupuestaria que realiza el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Presupuesto Nacional para COMEX.

2.5 Descripción de los Instrumentos

Entrevista

Según los autores Hernández, Fernández y Baptista (2014) en la página 403 las entrevistas se dividen en:

1. Estructuradas: Se cuenta con una guía específica de preguntas.
2. Semiestructurada: Existe una guía de preguntas y el entrevistador tiene la flexibilidad de introducir en el momento nuevas preguntas.
3. Entrevistas Abiertas: Aunque hay una guía sobre el contenido el entrevistador puede añadir cualquier pregunta relevante para la información.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE RESULTADOS POR OBJETIVOS

3.1. Análisis comparativo de la estructura del presupuesto de COMEX del 2018 al 2023 y los cambios presentados con la aplicación de la regla fiscal.

El presente capítulo se centra en un exhaustivo análisis de la estructura y evolución del presupuesto asignado al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) desde el ejercicio fiscal de 2018 al 2023.

Para comprender la dinámica presupuestaria de COMEX, es esencial contextualizar los eventos económicos y políticos que han influido en la formulación y ejecución de los presupuestos a lo largo del periodo bajo estudio. Se examinarán las normas establecidas para la formulación y la ejecución presupuestaria, acuerdos comerciales negociados en los periodos, y otros factores que han impactado directamente en las asignaciones presupuestarias del Ministerio.

Para esto se procede a detallar de manera anual el presupuesto del 2018 al 2023, como se evidencia en la Cuadro 2. Es necesario resaltar, que la ejecución del presupuesto de COMEX ha estado por encima del 85% del presupuesto planteado, para lo cual se debe de tomar en consideración que para uno de los programas presupuestarios de la institución se cuenta con recursos específicos, provenientes de la Ley 9154, de los cuales no se puede tomar más que para lo establecido en la normativa que lo rige.

Cuadro 2.

Costa Rica: COMEX Presupuesto y ejecución anual de 2018 a 2023.

(en colones)

Año	Presupuesto Actual	Devengado	Disponible Presupuesto	Ejecución
2018	6 597 616 491,00	5 753 715 065,15	843 901 425,85	87%
2019	7 221 378 180,00	6 205 921 279,75	1 015 456 900,25	86%
2020	5 842 100 381,00	5 256 859 347,54	585 241 033,46	90%
2021	8 003 900 971,00	7 075 858 704,09	928 042 266,91	88%
2022	7 906 182 886,00	7 241 785 395,80	664 397 490,20	92%
2023	7 945 490 735,50	6 780 804 495,07	1 164 686 240,43	85%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Con el fin de tener un mayor detalle de la distribución presupuestaria para cada año se realiza la separación por los programas presupuestarios de los cuales cuenta el Ministerio, el programa 79200 “Actividades Centrales” y el programa 79600 “Política Comercial Externa”. Si bien es cierto también se cuenta con el programa 79700 “Programa de Integración Fronteriza”, este no se tomará en consideración dentro del análisis, ya que, son recursos externos así establecido por la Ley 9451, donde se aprobó el Contrato de Préstamo N° 3488/OC-CR, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Programa de Integración Fronteriza (PIF) de Costa Rica, el cual, al ser completamente financiado con recursos externos, no se afecta por la regla fiscal, ni los lineamientos establecidos por el ente rector en materia presupuestaria.

Como se aprecia en la Cuadro 3, el presupuesto más significativo de la institución se refleja en el programa 79600, esto debido a que dentro de este programa se incorporan las transferencias a organismos internacionales, el aporte a CINDE y los servicios para cubrir los costos en arbitrajes comerciales internacionales.

Cuadro 3.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto y ejecución por programa COMEX de los años 2018 a 2023.

(en colones)

Año/Programa	Nombre programa	Presupuesto	Devengado
2018		6 597 616 491,00	5 753 715 065,15
79200	Actividades Centrales	1 867 724 179,00	1 654 119 997,00
79600	Política Comercial Externa	4 729 892 312,00	4 099 595 068,15
2019		7 221 378 180,00	6 205 921 279,75
79200	Actividades Centrales	2 282 267 353,00	1 643 934 396,25
79600	Política Comercial Externa	4 939 110 827,00	4 561 986 883,50
2020		5 842 100 381,00	5 256 859 347,54
79200	Actividades Centrales	1 647 281 188,00	1 545 349 682,55
79600	Política Comercial Externa	4 194 819 193,00	3 711 509 664,99
2021		8 003 900 971,00	7 075 858 704,09
79200	Actividades Centrales	1 572 433 859,00	1 463 154 168,55
79600	Política Comercial Externa	6 431 467 112,00	5 612 704 535,54
2022		7 906 182 886,00	7 241 785 395,80
79200	Actividades Centrales	1 649 882 330,00	1 440 058 655,53
79600	Política Comercial Externa	6 256 300 556,00	5 801 726 740,27
2023		7 945 490 735,50	6 780 804 495,07
79200	Actividades Centrales	1 892 928 901,00	1 471 122 551,10
79600	Política Comercial Externa	6 052 561 834,50	5 309 681 943,97

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>.

Es importante destacar que el programa 79200 “Actividades Centrales”, tiene un peso porcentual menor, con relación al presupuesto total institucional, esto a lo largo del tiempo, se debe de considerar que en este programa se ha contado, en el periodo de estudio, con recursos con destino específico, provenientes de la Ley 9154, los cuales son asignados por medio del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), para el desarrollo adecuado de las fronteras terrestres, los cuales se incorporan año a año en el programa. Adicionalmente dentro de este programa se realizan los gastos fijos ordinarios para el funcionamiento del Ministerio, como lo son alquiler de edificio, gastos por servicios básicos, mantenimientos, seguros, entre otros gastos menores necesarios para continuar con el cumplimiento de objetivos institucionales.

Con el fin de brindar un mayor detalle, dentro del programa 79600 “Política Comercial Externa” se cuenta las partidas de “Remuneraciones”, dentro de la cual son

considerados los puestos que tiene COMEX en el exterior, para las representaciones de las oficinas ante la OMC y la OCDE, en Ginebra, Suiza y París, Francia, respectivamente a las cuales les debe de cubrir un costo considerable para lo correspondiente al costo de vida en el exterior, adicional a esto en lo referente a la partida de “Servicios” se contemplan costos para gastos como el equipo de cómputo, viáticos y transporte al interior y exterior del país, los costos correspondientes para atender los gastos de las oficinas en el exterior, mencionadas anteriormente.

Referente a las partidas de “Materiales y Suministros” y “Bienes Duraderos”, actualmente son para el abastecimiento y adecuado funcionamiento del Ministerio, sin embargo no generan un mayor peso dentro del presupuesto, todo lo contrario con la partida de “Transferencias” dentro de esta se establece lo transferido a Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial del Comercio (OMC), Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), aparte de las transferencias a la CCSS y el pago de Prestaciones legales, siendo esto dos últimos no tan significativos dentro del Ministerio.

Es necesario recalcar en el rubro de transferencias, la establecida para el pago de la OCDE como se puede visualizar en el Gráfico N° 3, esto porque para este fin específico se evidencia un aumento en el año 2021.

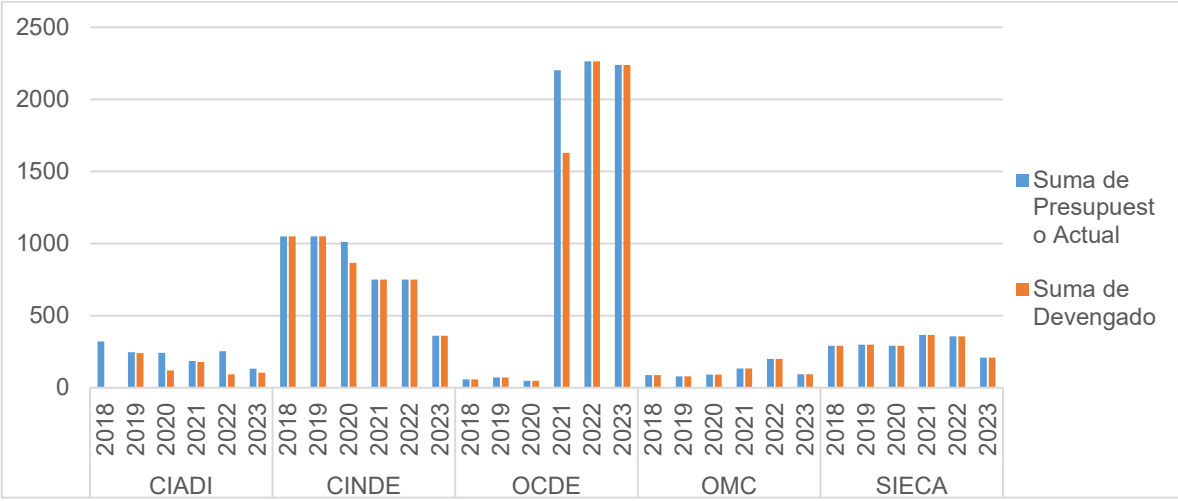
El presupuesto del Ministerio para la transferencia a la OCDE se estableció mediante la Ley N° 9981, en la cual, se ratificó el Acuerdo de Adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE. Dicho acuerdo es el instrumento legal que suscriben la organización y la República de Costa Rica, el cual establece los términos y condiciones de la adhesión del país a esta organización, la Sección A de dicho acuerdo, establece que la República de Costa Rica asume todas las obligaciones como miembro de la organización, siendo una de estas obligaciones el pago anual de la cuota de membresía, por un monto total de 2.982.811,00 euros y adicionalmente, el pago de los comités para los cuales COMEX debe de hacerse responsable, por un monto aproximado de 87.372,00 euros (los cuales varían año a año, según los planes presentados por la organización), montos que se deben de colonizar para incorporarlo en el presupuesto de la República. El depósito del instrumento de ratificación de este Acuerdo permitió que el 25 de mayo de 2021, Costa Rica se convirtiera en miembro de la OCDE, donde según lo establecido por el Artículo 3 de la

Ley N° 9981, esta cuota de membresía anual será cubierta por el Ministerio de Comercio Exterior.

Gráfico 3.

Costa Rica: COMEX, Detalle de transferencias del 2018 al 2023

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Además de lo referente a la OCDE, también se realizaron transferencias a CINDE, esto desde el año 2014 como se detalló en el Cuadro N°1, la cual se vio disminuida en el año 2023, por la RESCICIÓN UNILATERAL POR PARTE DE COMEX DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN COMEX-PROCOMER-CINDE, suscrito por el señor Manuel Tovar Rivera, Ministro de Comercio Exterior, esto como parte de la estrategia asumida por COMEX para afrontar el recorte por la regla fiscal detallado en el punto 3.3

Adicional a las transferencias, también en el Ministerio se cuenta con el presupuesto con destino específico, asignados a COMEX por medio de la Ley 9154 (sólo se pueden utilizar para un fin específico, en este caso para la facilitación del comercio), que actualmente se incorporan en un solo monto como parte de los gastos corrientes asignados a COMEX, dentro del programa 792 “Actividades Centrales” por lo que pasa a ser parte del límite presupuestario, los cuales, son necesario manejarlos por separado mediante

controles internos, al no contarse con la división presupuestaria por medio de un programa o subprograma, se afirma que no se evidencia que estén bien catalogados, por lo cual, puede generar que se perjudique en mayor grado la aplicación de la regla fiscal.

Dentro de los compromisos que ha asumido el Ministerio, con el fin de fortalecer la política económica del país, es promover la facilitación del comercio, como se evidencia en el Marco Teórico, esto por medio de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, el cual se encarga de aprobar la solicitud ante el Ministerio de Hacienda, para la asignación de recursos por medio de la Ley 9154, dentro del Cuadro N°4 se detalla el presupuesto asignado a COMEX para este fin específico.

Resulta importante recalcar que este presupuesto no es propio de la institución es asignado para la coadyuvar con la facilitación del comercio, por lo que esto responde a las necesidades establecidas por CONAFAC, para ser atendidas por COMEX, tomando en consideración que en el año 2019 se realizó la puesta en marcha del empréstito otorgado por el BID para la creación de los Puestos Fronterizos Terrestres, para este fin se destinó gran cantidad de recursos para la atención del plan inicial del Fideicomiso o el establecimiento de la Unidad Ejecutora del mismo, la cual no fue autorizada por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, por lo que se tuvo que recurrir a otras estrategias para poder contar con los profesionales competentes para poder continuar con la puesta en marcha de este proyecto, vital para el fortalecimiento de comercio terrestre.

En el caso del presupuesto proveniente de la Ley 9154 asignado a COMEX para el año 2023, nuevamente volvió a sufrir un incremento, esto por la fecha previa de la puesta en marcha del Centro de Control Integrado de Paso Canoas, el cual se estableció su entrega inicialmente en noviembre del año 2023, para lo cual, se estimó los servicios públicos, servicios de mantenimiento, seguridad y limpieza, entre otros los cuales debían de ser asumidos por la institución.

Es necesario aclarar que los recursos otorgados a COMEX recaudados por la Ley 9154, son asignados al CONAFAC por medio del ente rector, DGPN del Ministerio de Hacienda y los mismos son parte del presupuesto total del estado, cumpliendo estos con la regla fiscal, de estos recursos también se les asignan año a año recursos a diferentes instituciones estatales como Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección General de Aduanas, Servicio Nacional de Salud Animal, Servicio Fitosanitario del Estado, entre otros, esto dependiendo del año y los objetivos que busca el Consejo.

Dentro de la Cuadro 4 se establece específicamente los presupuestos asignados a COMEX por medio de la Ley 9154 en el periodo de estudio en el presente trabajo.

Cuadro 4.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto recursos provenientes de la Ley 9154, en los años del 2018 a 2023.

(en colones)

Año	Presupuesto
2018	162 992 750,00
2019	556 429 923,50
2020	66 539 288,00
2021	80 172 870,00
2022	96 690 029,30
2023	325 896 214,10

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

Al resultar estos compromisos que ha asumido el país, trascendentales para el desarrollo de la política de comercio exterior, siendo imprescindible para el cumplimiento de los objetivos institucionales, y a pesar de que estos rubros se cargan al gasto corriente de COMEX, no se pueden dejar para rebajas producto de la regla fiscal, por lo que ve afectado aún más el presupuesto institucional, que se utiliza como recursos ordinarios.

Según el programa macroeconómico del BCCR (2023), el país ha tenido mejoras económicas, sin embargo, sigue aplicando el peor de los escenarios para la regla fiscal, por lo cual es indispensable para la institucionalidad, recortar el gasto corriente o identificarlo de manera que concuerde con lo establecido por las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), pasando por gasto capitalizable las inversiones adecuada y por gasto corriente todo lo que realmente genere un gasto institucional, esfuerzos que se han estado realizando para implantarse con la nueva herramienta que se está creando por el Ministerio de Hacienda para la atención del Ciclo Presupuestario, denominada Hacienda Digital.

Con el fin de generar una mayor visualización, se plantea para el análisis el presupuesto de COMEX dividido en tres diferentes secciones; en primera instancia los recursos asignados a COMEX por medio de la Ley 9154, los cuales están destinados

específicamente para el Fortalecimiento de los Puestos Fronterizos, por lo que se definirán para el análisis como “Puestos Fronterizos”; en segundo lugar lo correspondiente a la parte del presupuesto destinado a las transferencias, las cuales debe de realizar COMEX en cumplimiento de acuerdos internacionales a los diferentes organismos o lo correspondiente al convenio COMEX-PROCOMER-CINDE, que se realizó en apoyo al cumplimiento del objetivo de Inversión Extranjera Directa, definido para el análisis como “Transferencias”. Como última sección corresponde a los gastos ordinarios del Ministerio, como los salarios, gastos en servicios públicos, diferentes suministros, viáticos, licencias, defensa comercial del país en comercio e inversión, entre otros. Denominado para el análisis “Presupuesto Ordinario”.

Las tres secciones el presupuesto detalladas en el párrafo anterior se evidencian con mayor claridad en la Cuadro 5, el cual establece el presupuesto total y la subdivisión en cada una de las secciones mencionadas, con el fin de poder hacer la diferencia y representar la disminución en lo correspondiente al presupuesto ordinario.

Cuadro 5.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto según detalle general en los años del 2018 a 2023.
(en millones de colones)

Año	Presupuesto Ley	Puestos Fronterizos	Transferencias	Presupuesto ordinario
2018	6 597,62	162,99	1 807,65	4 626,98
2019	7 221,38	556,43	1 744,61	4 920,34
2020	5 842,10	66,54	1 683,05	4 092,51
2021	8 003,90	80,17	3 636,21	4 287,52
2022	7 906,18	96,69	3 823,29	3 986,20
2023	7 945,49	325,90	3 033,23	4 586,37

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

Con el detalle presentado la Cuadro 5 se puede evidenciar diferentes hitos importantes para el análisis del comportamiento del presupuesto de la institución. Inicialmente el presupuesto de Ley sufre una rebaja bastante significativa para el año 2020, una disminución del 17% en el presupuesto, esto producto de los recortes generados por Presidencia en atención de la pandemia afrontada por el COVID-19 y la implementación del teletrabajo y las políticas restrictivas para la atención de la enfermedad, presupuesto que

fue tomado de base para la aplicación de la regla fiscal, lo cual ha provocado una disminución muy considerable en el presupuesto del Ministerio.

Adicionalmente, para el año 2021 se nota un aumento en el presupuesto Ley, comparado con el año anterior aumentó un 5%, sin embargo, al verificar el detalle, de este se nota, que este aumento en el rubro de Transferencias en gran medida se debe a la incorporación del país ante la OCDE, como se vio identificado en el marco teórico, incorporando a Costa Rica en abril del 2021, lo cual continua constante hasta el año 2023, en el que se evidencia una disminución por la rescisión del convenio COMEX-PROCOMER CINDE, en agosto de ese año, el cual se dio mediante nota remitida por el Ministro comunicando en mayo de este año, dando tres meses de prórroga y se asumieron los compromisos ya adquiridos con el fin de poder rescindir los contratos con el personal y proveedores externos, realizando la última transferencia en el mes de agosto. Por lo detallado anteriormente, se permitió un aumento en el presupuesto ordinario, que se ve afectado por el retorno paulatino a la presencialidad.

Continuando con el detalle del presupuesto explícito en el Cuadro N°5, se refleja nuevamente una rebaja del presupuesto para la institución en el año 2022, el cual se vio disminuido en un 7%, siendo, según la división de presupuesto que se ha realizado para crear el análisis, afectado directamente los recursos de presupuesto ordinario, lo cual se asocia en los cambios por los pagos de los pluses salariales que se han disminuido con la entrada en vigor de la Ley de empleo público, otro factor para considerar en el análisis presupuestario. Para el 2023, se nota un aumento en el presupuesto, sin embargo, al analizar el detalle se nota que el aumento se debe a lo asignado a puestos fronterizos. En cuanto al presupuesto ordinario corresponde en gran medida al reconocimiento del gasto por anualidades, que se da al salir de la emergencia nacional por pandemia.

Estos hallazgos subrayan la complejidad de los factores que influyen en la configuración del presupuesto institucional, desde crisis sanitarias, hasta políticas gubernamentales y compromisos internacionales. Ofrecen una valiosa perspectiva para comprender los desafíos financieros y las oportunidades estratégicas que enfrenta la institución, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones informadas y la planificación futura.

3.2. Comportamiento del presupuesto de COMEX, a lo largo del ciclo presupuestario (programación, formulación, ejecución, control y seguimiento) con la aplicación de las restricciones presupuestarias impuestas al presupuesto año a año en los períodos el 2018 al 2013.

Diferentes autores conceptualizan el ciclo presupuestario como las etapas que debe de cumplir un presupuesto, definido como ciclo, al realizarse de manera recurrente en cada ejercicio presupuestario. Dentro de la siguiente figura se puede evidenciar claramente como se ejecuta un ciclo presupuestario completo, en el Poder Ejecutivo, lleva al menos tres años o periodos presupuestarios, ya que su formulación inicia en abril del año anterior y termina con el proceso de evaluación y seguimiento en marzo del año posterior a su ejecución.

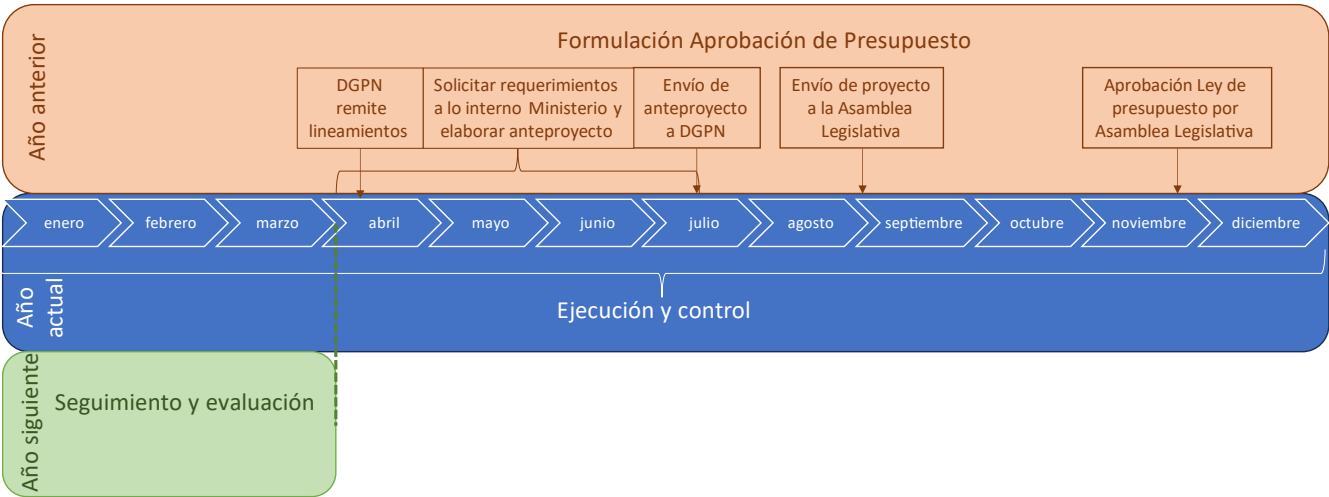
Como bien se resalta en la Figura 4, incorporada dentro del Marco metodológico, el Ciclo presupuestario definido por la legislación para el presupuesto público, cuenta con cuatro grandes etapas, iniciando con la Formulación por parte del Poder Ejecutivo, pasando posteriormente al proceso de discusión y aprobación lo que realiza en este caso la Asamblea Legislativa, seguidas por la ejecución y control, las cuales se ejecutan por parte de la administración activa (cada institución), para finalizar con el seguimiento y evaluación, de los cuales se encarga el ente Rector, que para el Ministerio es la DGPN del Ministerio de Hacienda.

En la Figura 5 se nota en los momentos del año en el que se realiza cada una de estas etapas del ciclo y como se traslapan con tres diferentes momentos del año en cada uno de los procesos, teniendo en cuenta que desde el año anterior se realiza el proceso de formulación, así como el de discusión y aprobación, esto establecido por mandato constitucional. Posteriormente, el año en ejecución, se realiza durante todo el periodo la etapa establecida como ejecución y control, en el cual cada institución se encarga de realizar los procesos necesarios para devengar el presupuesto, con el cumplimiento normativo necesario, para una adecuada rendición de cuentas y el cumplimiento de objetivos.

En el año siguiente se debe de finalizar el ciclo con el proceso de seguimiento y evaluación, para el cual el ente rector realiza un análisis de la ejecución presupuestaria anual del Ministerio, utilizando parámetros preestablecidos por él mismo, para indicar los factores que influyeron en la baja ejecución presupuestaria, al ser estos parámetros preestablecidos existen situaciones donde no se ajusta a la realidad institucional. Dicho

informe es notificado y publicado para la ciudadanía en la página web del Ministerio de Hacienda, lo cual permite brindar transparencia y rendición de cuentas, esta última etapa del ciclo se acaba en el mes de abril, mes en el que inicia el proceso de formulación para el año siguiente, por lo que en momentos se puede estar trabajando con tres periodos presupuestarios a la vez, labor que hace más complejo el manejo de cada uno de los presupuestos.

Figura 5.
Costa Rica: Ciclo Presupuestario con temporalidades en el Poder Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia. 2024, basado en datos de DGPN Ministerio de Hacienda, 2022).

En primera instancia, según la Ley 8131, en su capítulo II sección I, la formulación del presupuesto, inicia el ciclo presupuestario por medio de la planificación operativa que cada entidad realiza para el cumplimiento de los objetivos, definidos en cada periodo, estableciendo los costos asociados a cada una de las actividades, este proceso se inicia en el mes de abril del año anterior, esto según los lineamientos establecidos por el ente rector, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN).

Cumpliendo con la normativa emitida de manera anual, el Ministerio de Comercio Exterior según los lineamientos emitidos por la DGPN del Ministerio de Hacienda, establece la Comisión Institucional de Presupuesto, en la cual se unen diferentes autoridades del

Ministerio, con el fin de establecer la pauta a seguir para la adecuada formulación presupuestaria, destacando las actividades y diferentes responsables para cumplirlas.

Dentro de los años en análisis 2018 al 2023, se han presentado diferentes eventos que han cambiado las finanzas del país, emitiendo nueva normativa que ha afectado el presupuesto desde el proceso de su formulación, en el detalle de la Cuadro 6, se puede notar el presupuesto formulado y aprobado por la Asamblea Legislativa para la ejecución del siguiente periodo presupuestario dentro de COMEX.

Cuadro 6.

Costa Rica: COMEX, Formulación de presupuesto por partida presupuestaria en los años del 2018-2023.

(en millones de colones)

Partidas/ Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Remuneraciones	2 690,21	2 854,49	2 800,70	2 485,68	2 679,89	2 809,09
Servicios	2 873,24	2 221,48	2 101,74	1 813,55	1 735,15	1 583,31
Materiales y Suministros	32,70	24,45	35,92	14,80	9,15	14,05
Bienes Duraderos	58,10	419,87	72,59	58,80	61,00	65,00
Transferencia Corrientes	1 849,75	1 866,70	1 907,06	3 632,41	3 677,97	3 529,56
Total	7 504,00	7 387,00	6 918,00	8 005,24	8 163,16	8 001,00

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Como se observa detalladamente en la Cuadro 6, el presupuesto de los años 2019 al 2022 presenta una tendencia clara a la baja. Es relevante señalar que, a pesar de que el monto total para el año 2021 fue superior, esta variación se atribuyó exclusivamente al incremento en las transferencias corrientes. Este aumento específico estuvo motivado por la necesidad de cumplir con los compromisos financieros derivados de la incorporación de Costa Rica como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como fue mencionado en el marco teórico.

La decisión de aumentar las transferencias corrientes se adoptó con el objetivo de asegurar los recursos necesarios para cumplir con los requisitos y responsabilidades

financieras asociadas al ingreso a la OCDE. Este proceso de adhesión demandó una inversión adicional para cumplir con estándares y regulaciones internacionales, lo que se reflejó en el presupuesto del año 2021. Sin embargo, a pesar de este incremento puntual, la tendencia general de disminución en los presupuestos anuales previos evidencia un panorama financiero retador para la institución en los años subsiguientes.

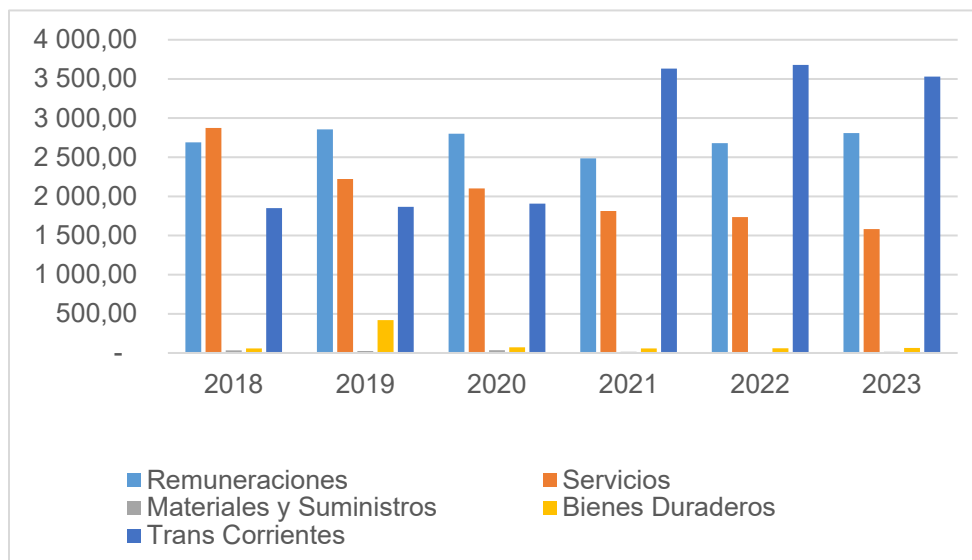
Adicionalmente, del análisis de la Cuadro 6, se nota una baja en la partida de remuneraciones, que también ha influido en los procesos de formulación por medio de los lineamientos generados en acatamiento de la nueva normativa en empleo público. Esta baja no sólo en la partida de remuneraciones, por otro lado, también ha afectado la partida de servicios, la cual se ha visto claramente disminuida en el periodo de análisis.

Con la finalidad de complementar lo expresado en la Cuadro 6 se establece el análisis del presupuesto del 2018 al 2023 de manera gráfica, en el cual se evidencia claramente que el presupuesto correspondiente a Bienes duraderos ha sido casi nulo, lo cual es preocupante, porque estos recursos específicos para la adquisición de los activos cuantificables, que incrementan el patrimonio del Estado. El incremento que se dio en esta partida para el año 2019 se debió específicamente a la adquisición de un terreno para los Puestos Fronterizos terrestres, labor que inició a revelarse en el presupuesto de COMEX a partir del año 2018.

Gráfico 4.

Costa Rica: COMEX, Detalle de presupuesto por partida presupuestaria en los años del 2018 al 2023.

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

En el año 2020, el presupuesto de COMEX ya experimentaba una disminución. No obstante, esta situación se agravó aún más debido a las políticas gubernamentales restrictivas implementadas para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Estas medidas adicionales generaron un impacto negativo adicional en la disponibilidad presupuestaria de la institución. Este escenario adverso se convirtió en un factor determinante que posteriormente se utilizaría como parámetro clave para la aplicación de la regla fiscal. La combinación de la reducción presupuestaria inicial y las limitaciones adicionales impuestas por la respuesta gubernamental a la crisis sanitaria afectaron considerablemente la capacidad operativa y financiera de COMEX.

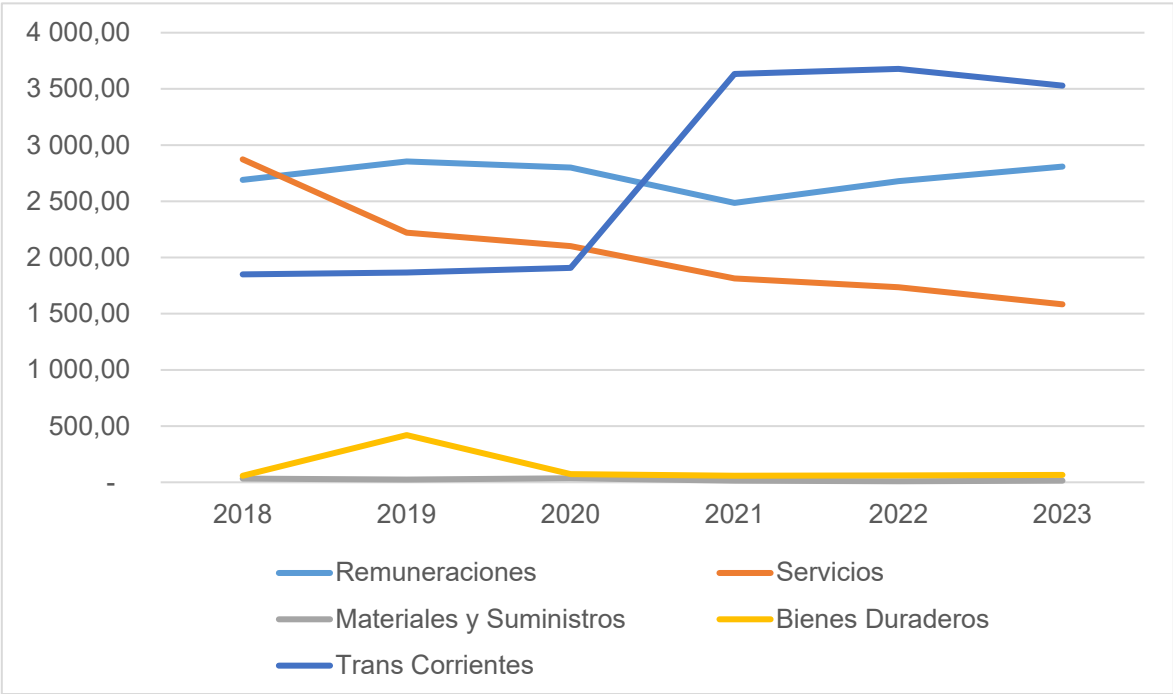
Con el fin de poder genera una visualización del comportamiento de cada una de las partidas presupuestarias a lo largo del periodo en análisis, se incorpora un gráfico lineal, haciendo la salvedad de que cada uno de los periodos presupuestarios, finalizan cada 31

de diciembre de cada año, por lo que no se consideran periodos continuos, sin embargo, esta permite ver los cambios en cada una de las partidas, a lo largo del tiempo.

Gráfico 5.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto por partida presupuestaria en los años del 2018 al 2023.

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Dentro del análisis del gráfico 5 se nota como las partidas de Bienes Duraderos y Materiales y Suministros, no resultan tan significativas dentro del presupuesto de COMEX, adicionalmente, se demuestra la baja del presupuesto en la partida de servicios y el aumento en la partida de transferencias, que inició a partir del año 2021, por el ingreso de Costa Rica a la OCDE, como se detalla en el marco teórico de la investigación. En cuanto a la partida de salarios se ha mantenido muy constante con una baja para el 2021 por la ausencia del pago del costo de vida, en aplicación de las políticas fiscales nacionales.

Adicionalmente, se debe de considerar como un factor sumamente relevante el lineamiento del tipo de cambio establecido por el ente rector, en la elaboración del anteproyecto de presupuesto. Este elemento desempeña un papel crítico en la planificación financiera y en la definición de las proyecciones presupuestarias. La estabilidad del tipo de cambio impacta directamente en las contrataciones, transferencias y demás adquisiciones proyectadas en moneda extranjera, para tener en consideración este aspecto en el análisis se presenta el siguiente cuadro con el tipo de cambio remitido por DGPN para la elaboración del anteproyecto de presupuesto.

Cuadro 7.

Costa Rica: Tipo de cambio, anteproyecto de presupuesto para los años del 2018 al 2023.

(en colones)

Año	Tipo De Cambio
2018	582,00
2019	597,00
2020	628,44
2021	612,00
2022	633,51
2023	686,00

Fuente: elaboración propia. (2024, basado en datos tomados lineamientos emitidos por DGPN). Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) basado en datos tomados lineamientos emitidos por DGPN. Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/docs/LTPR_DGPN_2024.pdf

Es crucial resaltar que la fase inicial del ciclo presupuestario es la formulación y se encuentra intrínsecamente vinculada a la búsqueda de eficiencia, en el aprovechamiento de los recursos públicos y a la consecución de los objetivos estratégicos delineados por el Gobierno. En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas se erigen como pilares fundamentales. A lo largo del desarrollo de este proceso, se incorpora un sistema de control que opera tanto de manera interna como externa, supervisado por los entes rectores.

La transparencia en la formulación implica proporcionar información clara y accesible sobre el destino de los recursos públicos, permitiendo a los ciudadanos comprender cómo se asignan y utilizan los fondos en la ejecución de políticas públicas en materia de comercio exterior e inversión, establecido en el principio de publicidad. Además, la rendición de cuentas por medio de las herramientas oficiales para tal fin, impuestas por las autoridades gubernamentales, donde COMEX debe justificar y explicar de manera detallada sus acciones y decisiones presupuestarias.

La evaluación del desempeño de las entidades durante la fase de formulación se convierte en un componente esencial. Este análisis no solo se lleva a cabo internamente para mejorar la gestión y la eficiencia, sino que también se somete a evaluación externa por parte de los entes rectores y otros órganos fiscalizadores. Este enfoque integral busca garantizar que la asignación de recursos sea óptima y esté alineada con las necesidades y prioridades de la sociedad, promoviendo así el bienestar general.

Continuando con el desarrollo del objetivo, la ejecución presupuestaria, se analiza en relación con el presupuesto final, el cual consiste en el presupuesto inicial aprobado por la Asamblea Legislativa, posterior a las modificaciones, tanto las realizadas de manera ordinaria (aprobadas por el Ministerio de Hacienda, según las competencias otorgadas por la Ley 8131) como las realizadas de manera extraordinaria y las de aprobación legislativa (por no cumplir con las normas de ejecución o parámetros normativos establecidos en la Ley 8131 y su reglamento, deben de aprobarse en la Asamblea). Adicional a estos cambios en el presupuesto también se toman en consideración las reducciones, realizadas por norma de ejecución o por mandato del ente rector.

Las modificaciones presupuestarias explicadas en el párrafo anterior permiten a la institución realizar un replanteamiento de las prioridades institucionales o un cambio en la manera de accionar, para lograr el cumplimiento de los objetivos. Debido a esto se puede identificar que la rigidez presupuestaria a la que se enfrenta, por las normas de ejecución establecidas por la Asamblea Legislativa, no han permitido estos cambios de manera ágil, tomando en consideración que estos planteamientos, según las fechas establecidas en la figura N°2, se elaboran antes del 15 de junio del año anterior, pudiendo generar muchos cambios en el momento que se establece la puesta en marcha para la ejecución presupuestaria, cambios que no son solamente presupuestarios, también de índole político y financiero.

Con el presupuesto final explicado anteriormente, se realiza el análisis de la ejecución presupuestaria anual, dividido entre cada partida presupuestaria, entre los años de estudio en el presente documento 2018 a 2023. Como se evidencia en el cuadro N°8, en el cual se presenta como “Form” el monto correspondiente a lo formulado por el Ministerio y aprobado por la Asamblea Legislativa, lo referente a “P. Final” es el presupuesto final explicado en el párrafo anterior, adicionalmente lo referente a “Ejec” corresponde a la ejecución del presupuesto de cada año.

Cuadro 8.

Costa Rica Comparación de la Formulación, Presupuesto Final, Ejecución del presupuesto, por partida presupuestaria para los años del 2018 a 2023.

(en millones de colones)

Año	2018			2019			2020			2021			2022			2023		
	Form	P. Final	Ejec	Form	P. Final	Ejec	Form	P. Final	Ejec	Form	P. Final	Ejec	Form	P. Final	Ejec	Form	P. Final	Ejec
Remuneraciones	2 690,21	2 583,23	2 475,11	2 854,49	2 690,78	2 444,54	2 800,70	2 615,98	2 454,57	2 485,68	2 572,73	2 444,33	2 679,89	2 697,66	2 397,12	2 809,09	2 753,91	2 293,25
Servicios	2 873,24	2 081,81	1 679,06	2 221,48	2 292,34	1 875,92	2 101,74	1 421,93	1 288,51	1 813,55	1 658,33	1 463,64	1 735,15	1 165,53	1 037,48	1 583,31	1 578,31	1 062,92
Mat. y Suministros	32,70	32,08	30,80	24,45	28,26	24,84	35,92	16,42	11,69	14,80	13,46	9,68	9,15	12,27	10,10	14,05	14,05	10,97
Bienes Duraderos	58,10	57,21	54,38	419,87	403,70	77,06	72,59	55,00	42,84	58,80	58,80	41,24	61,00	74,00	55,49	65,00	172,78	164,61
Trans Corrientes	1 849,75	1 843,30	1 514,36	1 866,70	1 806,29	1 783,56	1 907,06	1 732,76	1 459,25	3 632,41	3 700,58	3 116,98	3 677,97	3 956,73	3 741,60	3 529,56	3 426,45	3 249,06
Total	7 504,00	6 597,62	5 753,72	7 387,00	7 221,38	6 205,92	6 918,00	5 842,10	5 256,86	8 005,24	8 003,90	7 075,86	8 163,16	7 906,18	7 241,79	8 001,00	7 945,49	6 780,80

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF.

Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Dentro de la Cuadro 8, se puede notar que las principales partidas, en cuanto a pesos porcentuales del total del presupuesto total del COMEX, son las referentes a Remuneraciones, Servicios y Transferencias, en las cuales se notan los cambios más significativos a lo largo del periodo en análisis, dentro de este la institución ha ejecutado más de un 85% del presupuesto final para todos los casos.

Continuando con el detalle de la Cuadro 8, se nota que la partida con una mejor ejecución resulta la partida de transferencias, esto debido a los compromisos internacionales asumidos por el país, para el cual COMEX debe de hacer frente,

cancelando las cuotas de participación, las cuales no pueden disminuir, ya que son establecidas por el organismo y esta se ve afectada por la variación en el tipo de cambio, que si bien es cierto, en este momento (año 2023-2024) se encuentra a la baja, todo lo contrario para el año 2022, casi alcanzó los 700 colones, lo cual impidió pagar la totalidad de las cuotas a estos organismos, sin olvidar que se debe de mantener un resguardo por diferencial cambiario, que al final del periodo, resulta en el disponible (presupuesto sin ejecutar). Esto como se evidenció anteriormente en el Gráfico N°3.

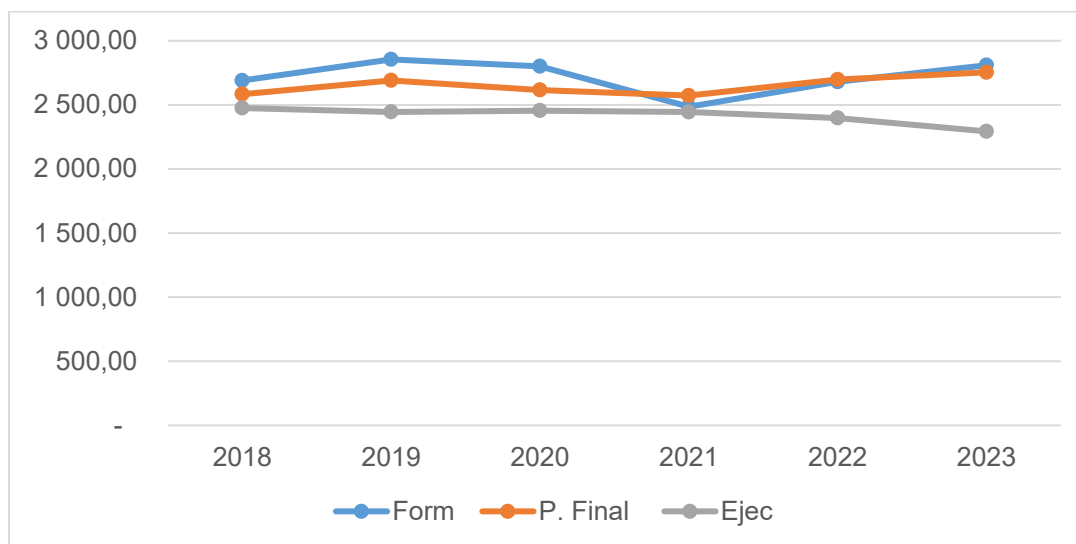
Referente a la partida de remuneraciones, se han realizado rebajos en el presupuesto (diferencia entre Form y P. Final) esto por la restricción que existe para la contratación de puestos vacantes, si bien es cierto, esto ha permitido un ahorro a nivel presupuestario, a lo interno de la institución, ha dejado muy mermado la capacidad de recurso humano, para continuar con el adecuado cumplimiento de objetivos, sobrecargando al personal existente para lograr el desempeño de las actividades diarias.

Con el fin de establecer una visualización del comportamiento de la partida de remuneraciones, eso porque del año 2018 al año 2020, fue la partida con mayor peso porcentual dentro del presupuesto institucional, se ha realizado el estudio a lo largo del periodo en análisis el cual se presenta el Gráfico N°5 comparando la formulación, el presupuesto final y la ejecución en cada uno de los años, específicamente para esta partida.

Gráfico 6.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto para la partida de salarios en los años del 2018 al 2013

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Como se evidencia en el gráfico 6 el presupuesto se ha mantenido en un nivel constante entre los 2,5 mil millones y los 2,8 mil millones, sin embargo, la ejecución ha venido en una disminución constante, siempre a la baja, lo cual se puede atribuir a las nuevas políticas en los incentivos salariales o al difícil proceso para poder ocupar un puesto vacante, en caso de que la plaza no fuera congelada para su uso. Tomando en consideración que la formulación de esta partida resulta muy estricta en cuanto a estimar todos los pluses y plazas, aunque las mismas se encuentren vacantes.

Para el caso de la partida de Servicios, se cuenta dentro de esta con gastos muy predominantes, como lo son los casos de las subpartidas correspondientes a “Servicios jurídicos” y “Servicios en ciencias económicas y sociales”, los cuales se utilizan por el Ministerio para la defensa comercial del país por medio de arbitrajes internacionales. Adicionalmente en esta partida también se reflejan los gastos de las oficinas en el exterior del país y los gastos por conceptos de servicios públicos, alquiler de edificio,

mantenimiento, arrendamiento de equipo de cómputo y transporte, viáticos, entre otros gastos por servicios menores que se brindan para el adecuado funcionamiento institucional.

Del 2018 al 2023 el presupuesto en la partida de servicios ha venido disminuyendo al grado que al comparar el presupuesto del 2018 con el del 2023 se evidencia una disminución de un 45% del presupuesto, siendo la mayor baja en esta partida en el presupuesto final del 2020, esto por las reducciones enfrentadas por la Pandemia. Resultando esta partida de las más sacrificadas para la continuidad en las labores ministeriales.

En la partida de Materiales y Suministros, no se cuenta con un peso porcentual significativo a nivel institucional, al grado que no llega a significar ni el 0,50% del presupuesto total, esta partida, es la utilizada para las erogaciones de combustible, tintas, materiales y suministros de oficina, que con la virtualidad y la transformación digital han venido en franca disminución, lo cual se nota en el presupuesto con mayor ahínco a partir del año 2020.

Con la finalidad de detallar la partida correspondiente a Bienes Duraderos, al igual que la anterior no cuenta con un peso porcentual tan fuerte del total del presupuesto institucional anual, en los únicos dos casos que supera el 1% es en los casos de los años 2019 y 2023, los cuales se debieron a que los puestos fronterizos debieron adquirir terrenos para el establecimiento de estos.

Un dato importante de recalcar es que dentro del presupuesto asignado para la institución en cada uno de los años, se ha contado con recursos con destino específico (recursos que sólo se pueden utilizar para un determinado fin) asignados a COMEX provenientes de la Ley 9154, esto con el fin de apoyar las labores de Facilitación del Comercio, dichos recursos son asignados por medio del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio CONAFAC, tal y como se detalló en el Marco teórico de este documento. En la Cuadro 9, se puede visualizar el presupuesto de estos recursos y su respectiva ejecución.

Cuadro 9.

Costa Rica: Presupuesto asignado a COMEX, por medio de la Ley 9154, años del 2018 al 2023.

(en colones)

Año	Presupuesto	Ejecución	%
2018	162 992 750,00	52 420 084,36	32%
2019	556 429 923,50	46 078 755,63	8%
2020	66 539 288,00	46 909 139,62	70%
2021	80 172 870,00	67 684 601,72	84%
2022	96 690 029,30	61 451 465,91	64%
2023	325 896 214,10	59 091 783,60	18%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

Los recursos mencionados en la Cuadro 9, forman parte del programa 792 “Actividades Centrales” del Ministerio, como se detalló en el punto 3.1. Por lo que influyen directamente en la ejecución, empero, al tener un destino específico, ha resultado bastante complejo para la unidad solicitante el plantear los requerimientos y realizar las contrataciones de las necesidades provenientes de la facilitación de comercio, afectando esto a la totalidad de la ejecución presupuestaria institucional.

Adicional a esto, es importante recalcar que los dos años que el presupuesto ha logrado la más baja ejecución, es cuando mayor presupuesto ha sido asignado mediante recursos con destinos específico, lo que puede ayudarnos a describir que puede existir una falencia en la adecuada gestión para la ejecución de los recursos y los nuevos desafíos que está teniendo la institución al tener obra pública producto del empréstito, la cual debe de ser mantenida por medio de los recursos específicos para este fin.

Dentro del presupuesto para el año 2023 se estimó la puesta en marcha del Centro de Control Integrado de Paso Canoas (CCI), la cual debía de ser asumida por COMEX, sin embargo, la subejecución de los recursos provenientes de la Ley N°9154, asignados al Ministerio, se debió a que la formulación, como fue explicado en el marco teórico, se realiza desde un año antes, por lo que estos recursos se estimaron en el año 2022 previendo el inicio de operaciones del CCI en 2023, el cual contempló el mantenimiento del puesto tanto correctivo como preventivo, los servicios de jardinería, seguridad, limpieza, servicios públicos, no obstante, la finalización de la construcción del CCI se dio en noviembre de 2023 y el inicio de operaciones en marzo 2024. Lo anterior, generó un retraso en la

ejecución de los contratos que se tramitaron en el segundo semestre de 2023, pero con cargo al presupuesto de 2024.

Siendo de vital importancia para el presupuesto su ejecución se utiliza la misma separación que se aplicó en Cuadro 5, se realiza un análisis con la ejecución del presupuesto por año y por la división correspondientes a Puestos Fronterizos, Transferencias y Recursos Ordinarios (otros recursos de la institución que no sean parte de los dos anteriores). Esto mediante la Cuadro 10, el cual permite ver el presupuesto (presup) y la ejecución por año, por destino, dentro de la división establecida para esta investigación.

Cuadro 10.

Costa Rica: Ejecución presupuestaria con división por transferencias, destinos específicos y ordinarios, años del 2018 al 2023.

(en millones de colones)

Año	Presu- puesto Ley	Ejecución	Puestos Fronterizos			Transferencias			Presupuesto ordinario		
			presup	ejecución	%	presup	ejecución	%	presup	ejecución	%
2018	6 597,62	5 753,72	162,99	52,42	32%	1 807,65	1 486,60	82%	4 626,98	4 214,70	91%
2019	7 221,38	6 205,92	556,43	46,08	8%	1 744,61	1 737,99	100%	4 920,34	4 421,85	90%
2020	5 842,10	5 256,86	66,54	46,91	70%	1 683,05	1 416,81	84%	4 092,51	3 793,14	93%
2021	8 003,90	7 075,86	80,17	67,68	84%	3 636,21	3 057,17	84%	4 287,52	3 951,01	92%
2022	7 906,18	7 241,79	96,69	61,45	64%	3 823,29	3 663,21	96%	3 986,20	3 517,13	88%
2023	7 945,49	6 780,80	325,90	59,09	18%	3 033,23	3 005,42	99%	4 586,37	3 716,16	81%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

Dentro del análisis que se desprende de la Cuadro 10, la ejecución del presupuesto institucional, de los años en estudio han estado por encima del 85%, a nivel total de la institución, esta ejecución se ha visto afectada, por la incorporación de los recursos con destino específico (Ley 9154), los cuales se visualizan en la separación en lo correspondiente a Puestos Fronterizos. En cuanto a lo asignado a transferencias específicamente se ha mejorado aún más la ejecución de los recursos llegando en el año 2023 a un 99%.

Con el fin de evidenciar los niveles de ejecución total del presupuesto, se presenta el Gráfico N° 7, en el cual se compara el presupuesto final con e la ejecución en cada uno

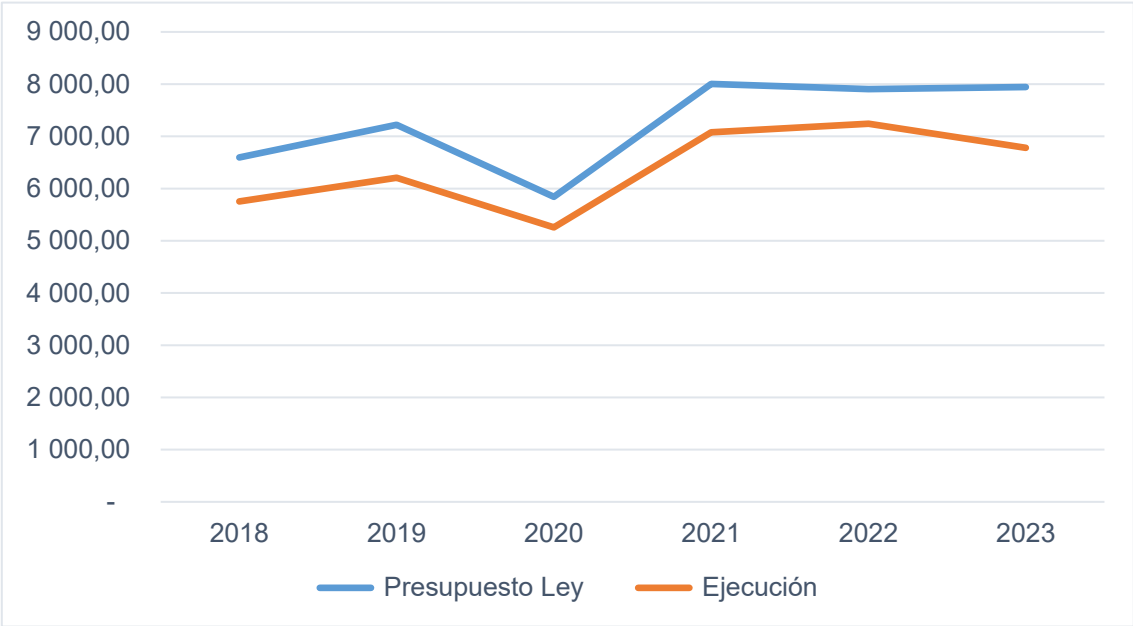
de los años; haciendo notar que el presupuesto tuvo una importante caída para el año 2020, debido a las restricciones por pandemia como se ha explicado anteriormente. Los dos años con menor ejecución presupuestaria fueron el 2019 y el 2023, presentando este último un gran desafío para la institución, ya que se vio una disminución de la ejecución de un -6,3% del presupuesto, parte esta falta de ejecución, se debió a la rigidez que presenta el presupuesto, así revelado también por el informe emitido por la DGPN en los primeros días de marzo del año 2024 (Ministerio de Hacienda, 2024).

Adicionalmente, entre los factores que incidieron en la subejecución para el año 2023, fue el aumento en los recursos destinados a los puestos fronterizos por medio de la Ley 9154, los cuales no pueden ser utilizados por COMEX de manera ordinaria, ya que como se detalló anteriormente, son recursos con destino específico, los cuales no pueden tener otro fin, a pesar de las necesidades que pueda presentar la institución.

Gráfico 7.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto y ejecución años 2018 al 2023

(en millones de colones)



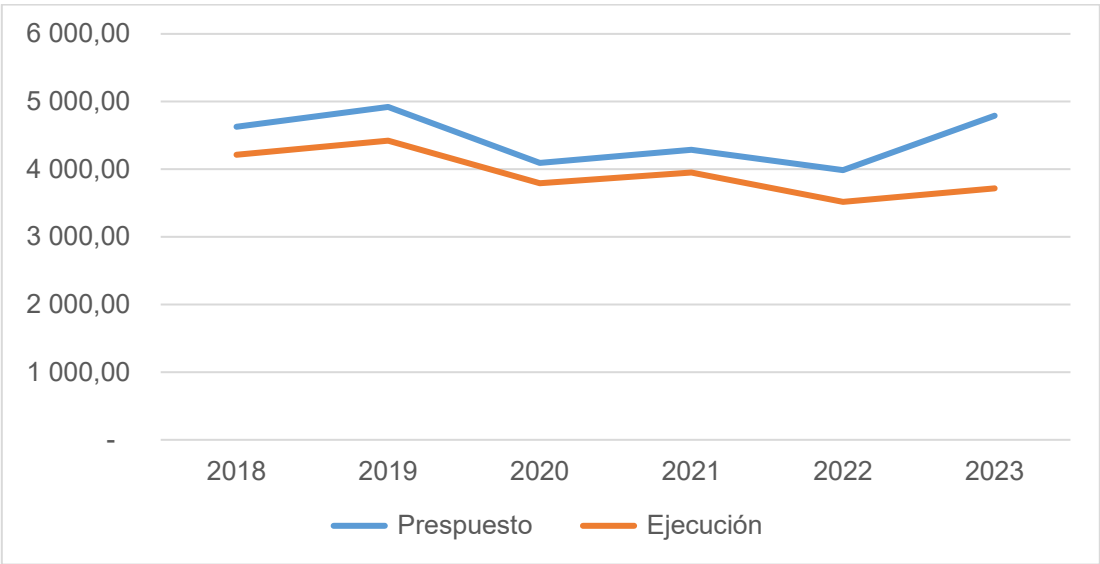
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. (2024) base de datos SIGAF. Recuperado de <https://sigaf.hacienda.go.cr/sap/bc/gui/sap/its/webgui?sap-client=500&sap-language=ES>

Complementando el estudio realizado de manera conjunta por las tres divisiones que se realizaron del presupuesto, se pretende ser más exhaustivo en esta parte del análisis con el presupuesto denominado “presupuesto ordinario” Cuadro 10, por lo que se presenta el Gráfico 8 con el detalle individual del comportamiento de este presupuesto de manera anual.

Gráfico 8.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto recursos ordinarios, años 2018 al 2023

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

El presupuesto ordinario del 2019 al 2022 ha venido en disminución, sin embargo, a pesar de que se visualiza un aumento para el año 2023, no llega al monto que se tenía presupuestado para el año 2018, por lo que los gastos ordinarios para la administración del Ministerio, entre los cuales se encuentran los gastos fijos, salarios, atención de arbitrajes internacionales, gastos de viáticos y transporte tanto fuera como dentro del país, estos no se han logrado ejecutar en su totalidad, tal y como se visualiza en el Gráfico N°8 se nota una mayor separación entre lo presupuestado y lo ejecutado para el año 2023, unos de los factores que se puede indicar que incidieron en esto son las normas establecidas por la Asamblea Legislativa para el ejecución del presupuesto, en los últimos años no se pueden realizar modificaciones ordinarias entre partidas, lo cual genera una rigidez del presupuesto

e impide un mayor rango de acción para lograr tener una mayor gestión de los recursos, cubriendo las necesidades básicas.

Adicionalmente con la puesta en marcha de los puestos fronterizos terrestres para el año 2024, se planteó a la administración una necesidad de cantidad de recursos para el año 2023 que al no tener de donde tomarlos, se cedió por parte de los gastos ordinarios de la institución para la atención de costas como seguridad e indemnizaciones las cuales no fueron ejecutadas como se plantearon inicialmente.

El presupuesto del año 2024, no es parte de esta investigación, sin embargo, es necesario visibilizar que para este año se tuvo un aumento en el presupuesto institucional, no en el límite establecido por la DGP, estos recursos adicionales fueron otorgados por Consejo de Gobierno, para la administración de los puestos fronterizos nuevos, identificados como Centro de Control Integrado, los cuales se están entregando a inicios del año 2024 el de Paso Canoas y para inicio del 2025 el de Peñas Blancas, lo cual ha correspondido a la institución, una adecuada puesta en marcha de estas nuevas edificaciones, vale la pena reconocer que instalaciones requieren gran cantidad de detalles entre mantenimiento, seguridad, servicios públicos, servicios de limpieza, entre otros detalles que este ministerio nunca había tenido que asumir, por lo cual estos recursos no se tenían en el histórico de los presupuestos analizados en esta investigación.

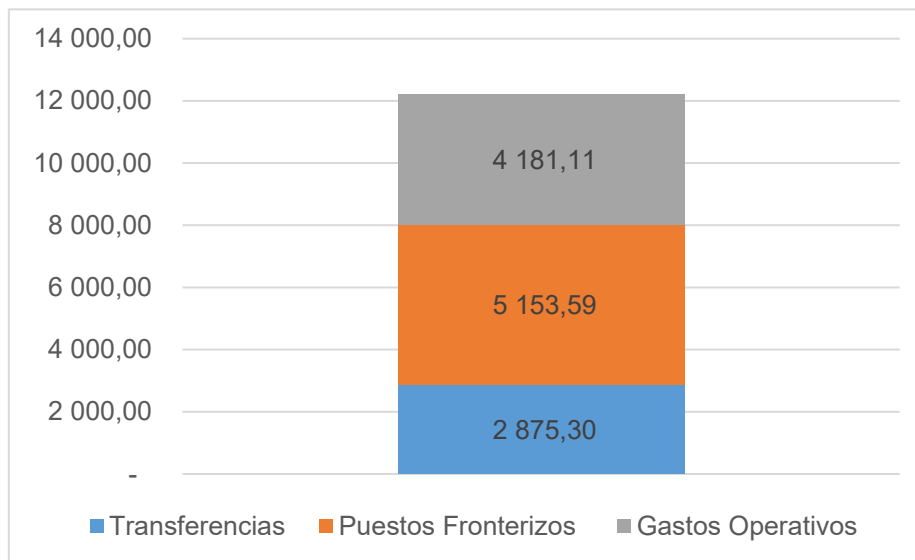
En la Cuadro 9 se detalla la división del presupuesto, con los mismos parámetros de la investigación en el cual se detalla la división entre Transferencias, Puestos Fronterizos y Gastos operativos, esto según se explica para el detalle de la Cuadro 5, siendo las transferencias lo correspondiente a los pagos que se realizan a los organismos internacionales, lo indicado como puestos fronterizos, son los recursos que se utilizan para la atención, puesta en marcha y mantenimiento de los puestos fronterizos terrestres, para lo cual se presenta un aumento significativo, ya que para el año 2024 se espera que se encuentren en marcha tanto el puesto fronterizo ubicado en Paso Canoas denominado CCI, como el puesto fronterizo ubicado en Peñas Blancas, siendo este último en dimensiones el doble de tamaño que el de Paso Canoas, por lo que se requiere de mayores recursos para lograr la adecuada puesta en marcha del Centro. Como último, los gastos operativos que son las demás erogaciones que se realiza en el presupuesto, como lo son, salarios, servicios públicos, atención de defensa comercial al país, transferencias a las oficinas en el

exterior, suministros para el funcionamiento del ministerio y la adquisición de equipo de cómputo y licencias.

Gráfico 9.

Costa Rica: COMEX, Presupuesto con división por transferencias, puestos fronterizos y gastos operativos para el año 2024

(en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (2024) controles internos del Departamento de Presupuesto. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

Del gráfico 9 se desprende, que el peso porcentual de total del presupuesto, más significativo, es el referente a la atención de los puestos fronterizos el cual es más del 42% del total del presupuesto institucional, por lo que se puede concretar que esta es una de las principales labores que está asumiendo el ministerio, a pesar de ser una nueva tarea asignada por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de incentivar el comercio por esta vía.

Aparte de lo mencionado de las normas de ejecución presupuestaria impuestas por la Asamblea Legislativa, Ministerio de Hacienda mediante circular DGPN-0575-2017/TN-2159-2017 del 5 de diciembre de 2017, indicó que la programación financiera para la ejecución del presupuesto del 2018 debía realizarse por cuotas trimestrales; lo cual se ha venido replicando año a año hasta la fecha, esto afecta el ritmo de la ejecución, ya que, los

pedidos de las necesidades no se pueden proyectar con la agilidad con la que se necesitan atender los objetivos institucionales.

Otro factor para considerar es la variación del tipo de cambio puede tener un impacto sustancial en la ejecución del presupuesto de COMEX, generando diversas situaciones que afectan directamente a su gestión financiera y operativa, la variación del tipo de cambio puede impactar directamente en la capacidad institucional para planificar y ejecutar proyectos a largo plazo. Las fluctuaciones imprevistas pueden generar incertidumbre en los costos de las transferencias que involucran transacciones en moneda extranjera, lo que dificulta la estimación precisa de los presupuestos y la asignación de recursos. Llevando esto a una posible subejecución o déficit para cumplir con la necesidad planteada inicialmente, por lo que es indispensable revisar constantemente los presupuestos para adaptarse a los cambios en la moneda, lo cual por la rigidez del presupuesto ha resultado bastante complicado para el accionar actual institucional.

Adicional a los factores indicados anteriormente, al finalizar el año 2022, se inició con la implementación de la nueva normativa en contratación administrativa, lo cual ha generado a lo interno del ministerio una serie de cambios procedimentales y de gestión que han retrasado para el año 2023 los procesos de contratación impactando directamente la ejecución de estos rubros.

El control sobre la ejecución presupuestaria desempeña un papel crítico en la gestión financiera eficiente y transparente de cualquier entidad, incluyendo a COMEX y con gran importancia en este estudio a la parte presupuestaria. El Control Interno Institucional emerge como un componente clave en este proceso de ejecución y de rendición de cuentas, facilitando la supervisión efectiva de los recursos a lo largo del ciclo presupuestario, desde la programación hasta la ejecución y el seguimiento.

Pasando a la etapa de control que se estaría viendo implícita en todo el ciclo presupuestario se puede determinar que, durante la etapa de programación presupuestaria, el Control establece las bases para una asignación de recursos racional y acorde a las necesidades y prioridades de COMEX. Esto implica la evaluación detallada de los objetivos estratégicos y las limitaciones financieras impuestas a través de un límite presupuestario por el ente rector, esto con el fin de garantizar el cumplimiento de la regla fiscal, en busca de asignar de manera eficiente y efectiva los recursos públicos. Por lo que en la institución se realiza de manera conjunta desde los requerimientos de cada una de las dependencias,

hasta el procedimiento de la elaboración del ante proyecto de presupuesto por parte de la Comisión Institucional de Presupuesto que es integrada por representantes del Despacho del Ministro, Planificación, Dirección Administrativa, Presupuesto, Recursos Humanos y Proveeduría.

En la fase de formulación presupuestaria, el Control juega un papel crucial en la revisión y validación de los presupuestos propuestos. A través de procesos de revisión rigurosos, se verifican la consistencia, la legalidad y la viabilidad financiera de los presupuestos, asegurando que estén alineados con las políticas y regulaciones vigentes emitidas año a año por el ente rector en la materia DGPN.

Durante la ejecución presupuestaria, el Control desempeña una función de supervisión continua para garantizar el cumplimiento de los procedimientos y controles establecidos. Esto implica la revisión regular de los gastos y las estimaciones para el devengo en el futuro, identificando posibles faltantes o sobrantes para implementación de posibles modificaciones presupuestarias con el fin de mitigar riesgos y salvaguardar los recursos de COMEX.

En la etapa de control y seguimiento, el Control proporciona mecanismos de monitoreo para evaluar el desempeño financiero de COMEX en comparación con los objetivos establecidos y las restricciones presupuestarias. Esto incluye la generación de informes periódicos sobre la ejecución presupuestaria, la identificación de áreas de mejora y la recomendación de acciones correctivas para optimizar la gestión financiera.

El Control desempeña un papel fundamental en el establecimiento y mantenimiento de un sistema robusto sobre la ejecución presupuestaria. Su implementación efectiva garantiza la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos financieros, fortaleciendo así la gestión financiera y la toma de decisiones dentro de la institución, permitiendo validar con los datos de devengo el comportamiento presupuestario y las posibles proyecciones.

Adicionalmente es necesario analizar lo correspondiente al seguimiento y la evaluación realizados por el ente rector, Ministerio de Hacienda a COMEX en los años comprendidos entre 2018 y 2023. Durante este período, el Ministerio de Hacienda ha desempeñado un papel según dispone la Ley para supervisar y evaluar el desempeño

presupuestario de la institución, así como en brindar orientación y apoyo para mejorar sus procesos financieros y operativos.

El control no sólo se evidencia a lo interno de COMEX, también es realizado por entes fiscalizadores a lo interno del Ministerio de Hacienda, desde todas sus direcciones, DGPN, Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional (desde la gestión de pagos y la unidad de fiscalización), Contratación Administrativa, Dirección de Bienes (inmerso por la nueva normativa en Contabilidad Nacional) y por el ente Contralor.

Correspondiente a la etapa del ciclo de seguimiento y evaluación, el Ministerio de Hacienda ha llevado a cabo un seguimiento continuo de la ejecución presupuestaria de COMEX, esto en acatamiento del artículo 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento, esto no se realiza solamente desde el analista asignado, sino también desde la Unidad de Seguimiento y Control de la Ejecución del Presupuesto, ambas de la DGPN, revisando regularmente los informes financieros y los resultados operativos para identificar posibles desviaciones o áreas de preocupación. Esto ha implicado la revisión detallada de los presupuestos asignados a COMEX, así como el análisis de sus gastos y modificaciones presupuestarias, para asegurar su alineación con las políticas y regulaciones financieras establecidas.

Según indica el Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2023 “La Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda (MH), como rector del subsistema de presupuesto definido en la Ley 8131 “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, tiene bajo su responsabilidad presentar el informe final sobre resultados de cada uno de los títulos que integran el Presupuesto Nacional, en esta ocasión correspondientes a la Ley No. 10.331: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2023 y sus reformas.” (Ministerio de Hacienda, 2024).

En el mismo informe mencionado anteriormente, también se nota como desde el ente rector se establece que COMEX no cuenta con producción cuantificable como se nota en la figura 6. La cual se cuenta con dos centros gestores 0 productos 0 unidades de medida y 0 indicadores, así evidenciado y validado en la evaluación presupuestaria por la DGPN.

Figura 6.

Costa Rica: COMEX, Producción Cuantificable 2023.

Centros gestores, productos, unidades de medida e indicadores
Ministerio de Comercio Exterior
Al 31 de diciembre de 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del informe de evaluación anual 2023 del Ministerio de Comercio Exterior.

Nota: Tomado de Informe MH-DGPN-UAPI-INF-0005-2024.

Fuente: Ministerio de Hacienda. (2024).

Además del seguimiento financiero, el Ministerio de Hacienda intenta realizar una evaluación de manera integral sobre el desempeño de COMEX, vinculando las actividades y consecución de sus objetivos, lo cual al ministerio no tener producción cuantificable, resulta un poco más engorroso y al final de la evaluación se determina la efectividad por el porcentaje de ejecución presupuestaria lograda para cada año. Por lo que no se ve claramente la evaluación de indicadores clave de desempeño, la revisión de los logros alcanzados en relación con los planes y programas establecidos, y el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos asignados, para cada uno de estos fines.

Durante este período, el Ministerio de Hacienda ha promovido que sea el mismo COMEX quien indique las acciones de mejora, para maximizar su gestión financiera y operativa, esto lo realiza de manera semestral permitiendo un margen de mejora del primer semestre a la ejecución anual. Lo cual se establece claramente en el informe semestral, sin embargo, en ocasiones estas acciones resultan insuficientes con los cambios a lo interno del ministerio en el planteamiento para cumplir los objetivos o los plazos con los que se cuenta para lograr el desarrollo de estos.

El seguimiento y la evaluación realizados por el ente rector Ministerio de Hacienda a COMEX en los años 2018-2023, han resultado bastante sistemáticas, basadas en el modelo de la ejecución del presupuesto, siendo esto el factor determinante para medir el desempeño de la institución, así continúan trabajando en espera de una mejora por medio de la plataforma de Hacienda Digital, que ha establecido metas ligadas a presupuesto y contabilidad de costos, para poder identificar cada una de estas, esperando que este

proyecto, si logre obtener la trazabilidad de cada uno de los objetivos planteados a nivel gubernamental y el costo real de estos para la sociedad.

3.3. Implicaciones técnicas y estratégicas que han surgido por la aplicación de la regla fiscal

La regla fiscal ha sido implementada en varios países como una herramienta de control y estabilización de las finanzas públicas, tal y como se mencionó en el marco teórico de este trabajo. En el caso específico de Costa Rica, la aplicación de esta regla ha generado diversas implicaciones técnicas y estratégicas para distintos sectores gubernamentales, entre ellos el Ministerio de Comercio Exterior.

Técnicamente el país se encuentra en el peor de los escenarios, escenario D, según la normativa vigente, la cual establece que cuando la relación Deuda/PIB es mayor o igual al 60%, el crecimiento máximo permitido del gasto total es de 65% del PIB, teniendo en consideración que el gasto total es la suma de gasto corriente + gasto de capital.

Cada uno de los escenarios presentes en la norma (A, B, C, D y otro), se detallan mejor en la figura 7 tomada de análisis realizado por la CGR, para la implementación de la regla fiscal en Costa Rica, para el caso de la aplicación de la regla a partir del año 2019, se ha aplicado por la situación macroeconómica del país el escenario D, teniendo medidas restrictivas a nivel gubernamental, las cuales han afectado directamente el Ministerio de Comercio Exterior.

Figura 7.

Costa Rica: Regla fiscal, escenarios, por la Contraloría General de la República.

Escenario	Condición 1: Crecimiento Nominal promedio del PIB de los 4 años anteriores	Condición 2: Razón deuda/ PIB del periodo anterior	Crecimiento máximo del ...	Ejemplo, si PIB4 es igual a 5% ¿Cuánto es lo máximo que puede crecer el gasto corriente?
A	Economía sin recesión ni estado de emergencia y con crecimiento económico real $\leq 6\%$ por 2 años consecutivos	Deuda/PIB $< 30\%$ o gasto corriente = 17% del PIB	Gasto corriente = 100% del crecimiento promedio interanual del PIB nominal de los últimos 4 años (PIB4)	5,00%
B		$30\% \leq$ Deuda/PIB $< 45\%$	Gasto corriente = 85% del PIB4	4,25%
C		$45\% \leq$ Deuda/PIB $< 60\%$	Gasto corriente = 75% del PIB4	3,75%
D		Deuda/PIB $\geq 60\%$	Gasto total = 65% del PIB4	3,25%
Otro	Crecimiento económico real $> 6\%$ por 2 años consecutivos	Cualquier Deuda/PIB	Gasto corriente = 85% del PIB4	4,25%
Se suspende la regla fiscal	Recesión económica por crecimiento $< 1\%$ o estado de emergencia	Cualquier Deuda/PIB	Cualquier PIB4 con un plan de retorno a la regla en 3 años	

Fuente: CGR (2024).

El fin último de la implementación de la regla fiscal, como parte de un esfuerzo por mejorar la sostenibilidad fiscal y controlar el déficit público. Estableciendo límites para el crecimiento del gasto público, vinculados principalmente al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Su aplicación implica un control más estricto sobre el manejo de los recursos públicos y una mayor disciplina fiscal por parte de las instituciones gubernamentales.

Con el fin de obtener el análisis técnico y estratégico para el cumplimiento de este último objetivo se ha revisado los informes emitidos tanto por el ente contralor como por el rector en materia presupuestaria el Ministerio de Hacienda para los años del 2018 al 2023, visibilizando con esto el comportamiento de la institución en gestión económica y las recomendaciones emitidas.

Según la normativa explícita en el marco teórico del presente documento uno de los objetivos que persigue la regla fiscal es la restricción del Gasto Público, resultando esta de las más evidentes, que puede manifestarse en recortes presupuestarios en distintas áreas del sector público no financiero, como educación, salud o seguridad, áreas muy afectadas en el país actualmente. Esto puede tener consecuencias directas en la provisión de servicios públicos y en la inversión en proyectos de desarrollo.

Específicamente para el caso del Ministerio de Comercio Exterior, al tener esta restricción del gasto se ha tenido que tomar decisiones, políticas y estratégica, entre las cuales se encuentra el cambio en la política de atracción de inversión extranjera directa, en la cual se devolvió a PROCOMER la rectoría en la materia, lo que permitió generar un ahorro económico importante en cuanto a las transferencias que se realizaban a CINDE, para que encargara de la política mencionada, por lo que COMEX apoya en la gestión, según los objetivos institucionales, más no con recursos económicos, lo que ha permitido fortalecer la gestión en otras áreas.

Para la formulación del anteproyecto del presupuesto del año 2023, la DGPN brindó un límite presupuestario inicial por debajo del año anterior, por un monto total de 5.899,70 millones de colones, los cuales incluyen por primera vez dentro del límite los recursos con destino específico, provenientes de la Ley 9154, denominados en la investigación como "Puestos Fronterizos", lo que lleva a dejar a COMEX con recursos del 5.573 millones de colones para los gastos de transferencias que se incrementan, ya que, se debe de tomar en consideración el tipo de cambio establecido por el Ministerio de Hacienda para el proceso

de formulación, tal cual se detalla en la Cuadro 7, por lo que en el mes de marzo se inició la investigación de los recursos de COMEX y PROCOMER para analizar cómo se podían optimizar y continuar con el cumplimiento de los objetivos establecidos por mandato legal.

Adicional a los factores presupuestarios, es necesario tomar en consideración la falta de anuencia de CINDE para atender un sector tan vulnerable como el agrícola, esto según lo mencionado por el entonces director general ante la Junta Directiva de PROCOMER el 26 de setiembre del año 2022, según se indica en el Informe Interno de Recomendación DM-INF-ENV-0002-2023 afirmando “en efecto, no se trabajará directamente agricultura”, por lo que el país necesita reforzar este sector, con el fin de colaborar en el combate de la pobreza. (COMEX, 2023)

Por lo que los jefes han decidido establecer un modelo de atracción de inversión alternativo, permitiendo abordaje de nuevos sectores productivos, tanto dentro como fuera de GAM, incluyendo diferentes sectores, en todas las latitudes; mayor alcance internacional, para lo cual es visible que PROCOMER cuenta con mayor presencia a nivel internacional, con más de 26 oficinas alrededor del mundo, lo cual genera una mayor visibilidad a nivel mundial y en el aspecto nacional fuera de GAM, la Promotora cuenta con siete sedes ubicadas por todo el territorio nacional. Adicionalmente la inversión extranjera directa tanto en zona franca como en régimen definitivo, ya que existe un sector de IED que al no estar en zona franca no se le ha brindado un seguimiento oportuno, para lo cual la institución resulta ideal, ya que tiene experiencia con la colaboración con empresas de diferentes tamaños. (COMEX, 2023)

Relacionado con la estructura de costos de CINDE, para las instituciones de COMEX y PROCOMER, se genera un ahorro de recursos, ya que ambas año a año realizaban transferencias para continuar con el procesos de IED, que se tenía establecido como política en años anteriores, sin embargo, se evidencia que dentro del presupuesto de CINDE se establece una estructura administrativa equivalente al 40% de la planilla total de la organización y lo correspondiente a IED solamente el 27%, siendo el restante puestos directivos y de gestión de otras áreas de atención, creando una alta dependencia de los recursos públicos para el adecuado funcionamiento de CINDE. (COMEX, 2023)

Establecido en la base normativa, el legislador otorgó a PROCOMER mediante la Ley 7638 la responsabilidad de promover las exportaciones y atracción de inversión, para lo cual anteriormente se había realizado una tercerización de esta función por medio de

CINDE, pero al ser privado no podía ejercerlo plenamente, por lo que los jefes han tomado a decisión de devolver esta competencia a la Promotora y así ayudar con el equilibrio de las finanzas tanto de COMEX como de PROCOMER. (COMEX, 2023)

Adicional a lo explicado anteriormente, ante la limitación del presupuesto, las autoridades han tenido que realizar una priorización con el destino de los recursos públicos, buscando nuevas estrategias, para lograr la consecución de los objetivos públicos con la menor cantidad de recursos económicos posibles. Al tener COMEX la puesta en marcha de los puestos fronterizos terrestres en puerta, siendo una actividad que anteriormente no era regida por el ministerio, se ha necesitado una gran cantidad de recursos adicionales, para los cuales se ha tenido que presentar las necesidades ante el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, para poder dar continuidad a tan importante proyecto a nivel país, siendo este otro proyecto prioritario para el mejoramiento de la facilitación del comercio y atracción de inversión, por medio de importaciones y exportaciones vía terrestre. Esta priorización requiere continuar con una evaluación detallada de los programas y proyectos institucionales y sobre todo con las actividades a realizar para lograrlos, así como la adopción de criterios claros y transparentes aplicar estos cambios.

De manera que la afectación presupuestaria por la crisis fiscal, se ha visto con un mayor impacto, por la aplicación en años de recesión por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, lo cual ha permitido que los gastos por servicios y materiales y suministros se vean sumamente recortados, los cuales son producto de las medidas tomadas, como el teletrabajo, implementación de tecnología digital y digitalización de la información, mismas que aparte de mejorar la gestión, han permitido recortar costos para poder dirigir los esfuerzos a otras actividades institucionales.

Según, el Ministerio de Hacienda (2023) se menciona en el folleto al ciudadano todo el estudio para la aplicación de la regla fiscal se realiza de manera general para el Poder Ejecutivo, cumpliendo de manera general con el porcentaje de aumento en el presupuesto establecido para todos los años en estudio. Sin embargo, esto no se puede ver reproducido de manera equivalente en porcentaje en el presupuesto de COMEX, ya que, no se ve reflejado directamente sobre el presupuesto específico de los programas presupuestarios del ministerio, la DGPN se encarga de realizar la distribución, mediante la asignación de un límite presupuestario en el proceso de formulación visto en el apartado 3.2 esto con el fin

de obtener el cumplimiento de manera general. Balanceando los ingresos y gastos sobre el PIB.

Al bajar el límite presupuestario anualmente y el aumento del costo de la vida, han sido factores que han limitado cada vez más el presupuesto de COMEX, principalmente en aspectos relacionados con los gastos fijos de funcionamiento, esto porque lo referente a salarios y transferencias internacionales no se pueden ver reducidas, ya que son compromisos ya adquiridos.

La aplicación de las restricciones presupuestarias, límite presupuestario insuficiente, aumento en el costo de la vida, incorporación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en todos los pagos que deba generar COMEX, al no estar exento de este impuesto según la nueva legislación, se deben de estimar los costos con este adicional, el cual anteriormente (antes del 2019) no era contemplado por el Ministerio, ha impulsado al Ministerio de Comercio Exterior a buscar mecanismos para mejorar la eficiencia en la gestión de sus recursos, como la automatización y digitalización de los procesos, aparte de esto una estrategia para el manejo de las licencias de cómputo para lograr bajar los costos y tener un mayor ahorro.

Según lo mencionado en el párrafo anterior, el mayor cambio en el presupuesto por estrategia tanto presupuestaria como política ha sido la desincorporación de CINDE de la política de atracción de inversión extranjera directa, de la cual en la actualidad se está encargando PROCOMER, y para esta gestión el Ministerio solamente se encarga de realizar un acompañamiento profesional, toda la gestión presupuestaria de esta tarea la está asumiendo del Promotora.

Con un presupuesto limitado, es crucial que el Ministerio evalúe de manera constante el impacto de sus actividades en la promoción del comercio exterior. Para lo cual se mantienen los instrumentos de planificación; Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), Plan Operativo Institucional (POI), Plan de acción de la Política Nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (PIEG) y Plan Estratégico Institucional (PEI) los cuales se encuentran ligados a la gestión presupuestaria y los parámetros establecidos para cada una de estas, en los casos de que la estrategia ha cambiado, los planes institucionales presentan sus cambios ligados al presupuesto .

Como parte importante de la estrategia que ha utilizado el Ministerio de Comercio Exterior para continuar con el adecuado funcionamiento institucional, es el financiamiento

con recursos de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), esto mediante el Convenio COMEX-PROCOMER, el cual en el artículo 8 inciso b) de la ley mencionada, “apoyar técnica y financieramente a COMEX para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos”. (Ley 7638, 1996) ya que, mediante Decreto N° 28471-COMEX de fecha 14 de febrero del año 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 43 de fecha 1° de marzo del 2000, emitió el Reglamento Orgánico de COMEX, en el que se establece la distribución orgánica del Ministerio por lo que en el reglamento se establece que diferentes áreas se encuentran directamente relacionadas con la promoción de los intereses comerciales del país en el exterior y su defensa:

La Dirección General de Comercio Exterior, la cual se encuentra integrada por la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales, la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales y la Unidad de Monitoreo del Comercio y la Inversión. La Delegación Permanente ante la Organización Mundial del Comercio y la Dirección de Inversión y Cooperación.

Para el establecimiento de estos recursos COMEX debe de presentar la solicitud de apoyo financiero a Procomer cada año ante la Junta directiva y estos recursos se pueden utilizar desde el pago de remuneraciones como materiales y suministros o cualquier otro requerimiento que se enmarque entre las disposiciones del artículo 8 inciso b) mencionado en el párrafo anterior.

Por esta razón estratégicamente, el cumplimiento de los objetivos institucionales de COMEX, no han tenido una afectación tan fuerte como se pudo haber sentido con los recortes en el presupuesto, el monto que anualmente le otorga PROCOMER a COMEX mediante el convenio se ha mantenido constante, para evidenciar el estudio realizado se adjunta el Cuadro N° 11, en el que se expone el presupuesto y la ejecución de estos recursos. Esto dentro del mismo periodo de tiempo que se había analizado los recursos de Presupuesto Nacional.

Cuadro 11.

Ejecución presupuestaria convenio COMEX-PROCOMER, años del 2018 al 2023.

(en millones de colones)

Año	2018			2019			2020			2021			2022			2023		
	Presup	Ejecuc	%	Presup	Ejecuc	%	Presup	Ejecuc	%	Presup	Ejecuc	%	Presup	Ejecuc	%	Presup	Ejecuc	%
Remuneraciones	2 305,01	2 145,24	93%	2 308,81	2 228,02	97%	2 448,28	2 268,81	93%	2 489,08	2 342,26	94%	2 443,68	2 433,89	100%	2 684,95	2 682,60	100%
Servicios	349,38	178,66	51%	347,38	297	85%	354,8	122,21	34%	424,12	155	37%	240	234,82	98%	326,96	305,81	94%
Materiales y Suministros	10,49	10,02	95%	6,99	6	86%	7	5,27	75%	11,5	7,73	67%	9,29	6,26	67%	11,02	5,92	54%
Transferencias Corrientes	3,00	2,67	89%	219,22	215,49	98%	8	4,68	59%	6	1,73	29%	406,68	401,39	99%	671,04	661,39	99%
Total	2 667,88	2 336,59	88%	2 882,40	2 746,51	95%	2 818,08	2 400,97	85%	2 930,70	2 506,72	86%	3 099,65	3 076,36	99%	3 693,97	3 655,72	99%

Fuente: elaboración propia con datos de la Promotora de Comercio Exterior. (2024) Sistema ERP. Recuperado de bases de datos internas de la institución.

De la Cuadro 11 se puede desprender el aumento del presupuesto que ha tenido este financiamiento del Ministerio, el cual tuvo una baja para el año 2020, por la situación de Pandemia, sin embargo, en lo largo del periodo en análisis tanto el presupuesto como la ejecución han venido en aumento, permitiendo continuar con el desarrollo de las actividades de comercio e inversión, vinculadas con los objetivos de ambas instituciones.

En términos estratégicos, la regla fiscal ha obligado a los gobiernos y a las organizaciones a replantear sus políticas fiscales y presupuestarias. Se han tenido que tomar decisiones más cuidadosas en cuanto a la asignación de recursos y el diseño de políticas económicas, con el fin de cumplir con los objetivos de sostenibilidad fiscal y evitar posibles sanciones por incumplimiento de la normativa, para lo cual COMEX como se refirió anteriormente con el fin de seguir con el cumplimiento de sus objetivos previos a la regla fiscal y haciendo frente a los nuevos establecidos por el Poder Ejecutivo, ha tenido que replantear sus estrategias tanto internas de funcionamiento de la institución, como la austeridad y aplicación del teletrabajo, como el cambio en la política de atracción de inversión extranjera directa, teniendo que sacar a la Coalición de la estrategia, con el fin de ahorrar los recursos que se destinaban para esta transferencia y poder gestionarlo desde la Promotora.

CONCLUSIONES

La aplicación de la regla fiscal en Costa Rica ha sido un factor que ha colaborado en el saneamiento de las finanzas públicas, lo anterior por la reducción en la deuda pública, lo que lleva a generar un impacto en relación Deuda/PIB. La regla fiscal, que impone límites al crecimiento del gasto público en relación con variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto (PIB), los ingresos fiscales o la deuda pública, ha mejorado la disciplina fiscal y la sostenibilidad de los gastos del Sector Público no Financiero. Se ha notado una reducción en el déficit fiscal, fortaleciendo la confianza de los inversionistas y fomentando el crecimiento económico sostenible, brindando una mejor imagen país antes el mundo, con un mejor criterio del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual ha permitido una mejora en las condiciones crediticias nacionales en el exterior.

Tomando en consideración los factores para la implementación de la regla fiscal posterior al año 2020, el cual sufrió muchos recortes presupuestarios por estar enfrentando la pandemia provocada por el COVID-19, ha generado una dificultad en los límites de presupuesto según la formulación y ejecución del presupuesto, ya que al tener un presupuesto con tantos recortes, no permite ni el aumento correspondiente al costo de vida anual, ni para lo correspondiente a salarios, ni para los aumentos de los gastos fijos del presupuesto como los servicios públicos y contratos ya establecidos, sin embargo, al Poder Ejecutivo manejarse en un solo bloque para la aplicación de la regla fiscal, estos parámetros afectan indirectamente en el presupuesto institucional, el cual ha afrontado cambios por la falta de presupuesto, más no han dejado de cumplirse los objetivos institucionales.

Para el caso específico de COMEX, tras realizar un análisis comparativo entre la estructura del presupuesto entre los años 2018 al 2023, se puede destacar que el Ministerio, continúa con el cumplimiento de sus objetivos para el desarrollo del país, que la aplicación de la regla fiscal ha generado importantes cambios en la manera en que se formulan y ejecutan los presupuestos en esta entidad. En primer lugar, se observa una mayor disciplina fiscal, evidenciada por la reducción aplicada en los gastos ordinarios, implementando medidas destinadas a garantizar el adecuado funcionamiento de la institución. Esto se refleja y se continua con la aplicación de los principios de transparencia en la asignación y ejecución de recursos, así como en la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades de gasto y las limitaciones fiscales.

Adicional a la regla fiscal, existen restricciones normativas impuestas por diferentes entes como las normas de ejecución presupuestaria, y la variación en el tipo de cambio, que afectan la gestión del presupuesto, por lo cual es difícil lograr una optimización de los recursos disponibles. Se ha observado una mayor orientación hacia políticas de gasto más focalizadas y estratégicas, buscando maximizar el impacto con los recursos presupuestarios disponibles.

Siendo uno de los factores que más ha impactado al Ministerio, el congelamiento de las plazas vacantes, han sobrecargado a los funcionarios actuales con las funciones para poder continuar con la puesta en marcha de cada uno de los objetivos institucionales, por medio del Convenio COMEX-PROCOMER, se ha podido realizar contrataciones para el área sustantiva de la institución, sin embargo se ha notado diezmada el área administrativa, en la cual se han notado claramente los efectos restrictivos de la normativa.

No obstante, también se han presentado desafíos en la implementación de la regla fiscal, especialmente en lo que respecta a la adaptación de las estructuras presupuestarias existentes, por lo que se han visto cambios en la base normativa que la rige y en los catálogos de clasificación de gastos, de la misma manera existe también, la gestión de posibles necesidades de gasto y las restricciones fiscales. Es fundamental continuar monitoreando y evaluando el impacto de estas medidas en el presupuesto de COMEX, con el fin de realizar ajustes y mejoras que permitan fortalecer la gestión institucional, con las nuevas labores establecidas para el Ministerio.

Las políticas de restricción presupuestaria iniciaron para el Gobierno Central en el año 2014, con los recortes en ciertos gastos del presupuesto, como actividades protocolarias, viajes, gastos varios, no trascendentales, considerados por el gobierno de turno, sin embargo, las mismas a pesar de que colaboraron en la reducción del gasto, no habían logrado el resultado esperado, no se generó la reducción de la deuda pública hasta la aplicación de la regla fiscal en todo el sector público no financiero en general, a pesar de que para el año 2023 ya muchas instituciones habían logrado crear una excepción y salir de la aplicación de esta restricción.

El análisis del comportamiento del presupuesto de COMEX a lo largo del ciclo presupuestario, considerando las restricciones presupuestarias impuestas año tras año, revela una serie de tendencias y patrones importantes. En primer lugar, se observa que la programación y formulación del presupuesto han debido adaptarse continuamente a las

restricciones. Esto ha implicado una mayor atención a la eficiencia en el uso de los recursos, en acatamiento de los lineamientos emitidos por el ente rector Ministerio de Hacienda.

Durante la ejecución del presupuesto, se han presentado desafíos significativos relacionados con la gestión de los recursos disponibles y el cumplimiento de las metas presupuestarias establecidas. Las restricciones presupuestarias han exigido una gestión más rigurosa de los gastos, así como una mayor flexibilidad (la cual no es viable por la normativa) para ajustar las asignaciones presupuestarias según las necesidades y prioridades emergentes.

En cuanto al control y seguimiento del presupuesto, se ha observado una continua atención a la evaluación de resultados y al monitoreo del cumplimiento de las metas presupuestarias. La regla fiscal ha incrementado una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de los recursos públicos, promoviendo una mayor responsabilidad en el uso de los fondos asignados.

El análisis del comportamiento del presupuesto de COMEX a lo largo del ciclo presupuestario evidencia la importancia de la aplicación efectiva de las restricciones presupuestarias, para continuar con el cumplimiento de las metas y objetivos trasados para cada periodo y continuar garantizando la sostenibilidad fiscal y el desarrollo del país.

La aplicación de la regla fiscal en el presupuesto de COMEX ha dado lugar a una serie de implicaciones técnicas y estratégicas significativas. Desde un punto de vista técnico, se ha observado una mayor sofisticación en la gestión presupuestaria, haciendo un uso más eficiente de recursos financieros, con la posible implementación de herramientas y metodologías por medio del desarrollo de Hacienda Digital, para el monitoreo y evaluación del desempeño presupuestario, ligado al cumplimiento de objetivos y metas institucionales, lo cual permitirá una mayor rendición de cuentas para la población.

Además, la regla fiscal ha tenido importantes implicaciones estratégicas en la formulación y ejecución del presupuesto de COMEX. Se ha promovido una mayor integración de las consideraciones fiscales en la toma de decisiones políticas y económicas, así como una mayor coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales responsables de la gestión presupuestaria. Esto ha contribuido a fortalecer la coherencia y eficacia de las políticas fiscales, así como a mejorar la credibilidad y transparencia del proceso presupuestario en su conjunto.

Los desafíos y limitaciones asociados con la aplicación de la regla fiscal. Entre ellos se incluyen la necesidad de asegurar la adecuada flexibilidad para hacer frente a situaciones de emergencia o cambio económico, así como la importancia de garantizar la equidad y la eficiencia en la distribución de los recursos públicos. En este sentido, es fundamental continuar evaluando y ajustando la implementación de la regla fiscal en el presupuesto de COMEX, con el fin de maximizar sus beneficios y minimizar sus posibles efectos adversos.

RECOMENDACIONES

Mantener la transparencia y la comunicación efectiva: Es esencial mantener canales de comunicación abiertos y transparentes entre los diferentes departamentos de COMEX y las entidades gubernamentales responsables de la implementación de la regla fiscal. Esto garantizará una comprensión clara de los requisitos y cambios en la estructura del presupuesto.

Capacitación y actualización continua del personal: Dado que la aplicación de la regla fiscal implica cambios en los procedimientos presupuestarios, es crucial proporcionar capacitación y actualización continua al personal de COMEX. Esto les permitirá comprender completamente los nuevos requisitos y adaptarse eficientemente a los cambios en la estructura del presupuesto.

Implementación de herramientas tecnológicas: Se recomienda la implementación de herramientas tecnológicas adecuadas para facilitar la gestión y el seguimiento del presupuesto, lo que puede ayudar a optimizar los procesos y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal de manera más efectiva. Esto puede incluir sistemas de gestión presupuestaria, software de seguimiento financiero y herramientas de análisis de datos.

Evaluación periódica de la estructura del presupuesto: Se sugiere continuar con evaluaciones periódicas de la estructura del presupuesto de COMEX para identificar posibles áreas de mejora y asegurar que se estén cumpliendo los objetivos establecidos por la regla fiscal. Para un rendimiento de cuentas tanto a lo interno como a lo externo del ministerio. Esto permitirá ajustar la estructura del presupuesto según sea necesario para garantizar su eficacia y alineación con las metas de política fiscal.

Priorización de gastos: Es fundamental continuar estableciendo un proceso de priorización de gastos sólido y transparente que permita asignar recursos de manera eficiente, considerando las restricciones presupuestarias impuestas año tras año. Esto ayudará a garantizar que los recursos limitados se asignen a las áreas de mayor importancia y necesidad dentro de COMEX.

Monitoreo y control continuo: Se recomienda establecer mecanismos efectivos de monitoreo y control a lo largo de todo el ciclo presupuestario para asegurar el cumplimiento de las restricciones presupuestarias y prevenir desviaciones significativas. Esto puede

incluir la implementación de sistemas de seguimiento financiero, revisiones periódicas del presupuesto y la designación de responsables de control presupuestario.

Flexibilidad y capacidad de respuesta: Dada la naturaleza dinámica del entorno económico y político, es importante que COMEX mantenga una capacidad de respuesta y flexibilidad adecuadas para ajustar el presupuesto según sea necesario en respuesta a cambios inesperados. Esto puede implicar la revisión y reasignación de recursos durante el ciclo presupuestario para adaptarse a nuevas prioridades o circunstancias. Estas en cuanto la normativa que rige la ejecución del presupuesto lo permita.

Promoción de la eficiencia y la innovación: Se sugiere fomentar la eficiencia y la innovación en la gestión presupuestaria de COMEX, buscando constantemente formas de optimizar los procesos y maximizar el valor de los recursos disponibles. Esto puede incluir la identificación de oportunidades de ahorro, la implementación de prácticas de gestión eficientes y la exploración de nuevas tecnologías que puedan mejorar la eficacia del presupuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa. (1996). *Ley 7638, Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior De Costa Rica*.
https://www.comex.go.cr/media/1896/ley_7638.pdf
- Asamblea Legislativa. (2018). *Ley 9635, de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para_m1=NRM&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=118801&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa. (2023). *Ley 9981, Acuerdo sobre los términos de la adhesión a la Convención de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico, suscrita en San José, París y el Protocolo adicional N° 1 y 2 a la Convención de la organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94390
- Ayales, E; Aguilar, R; Gutierrez, M; Morales, R. (2016) *Reforma Fiscal: urgencia y sugerencias sobre ruta y contenido*
https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7779/reforma_fiscal_CR.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Banco Central de Costa Rica. (2023). *Informe de Política Monetaria, enero 2023*.
<https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/IPM-enero-2023-informe.pdf>
- Banco Central de Costa Rica. (2023). *Informe mensual de coyuntura económica*.
https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/IMCE_junio_2023.pdf
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *Costa Rica Informe sobre el Gasto Público Hacia una mayor eficiencia en el gasto*.
http://calidadacademica.conare.ac.cr/infofiscal/images/docs/citada/BID.%202009%20-CR_Informe%20Sobre%20el%20Gasto%20Pblico_Final_Espanol.pdf
- Bernal, C. (2010) *Metodología de la investigación*. Tercera edición Pearson Educación.

COMEX. (2023) *Memorando OM-MEM-ENV-0046-2023 Informe sobre asignación de Gastos Presupuestarios Máximos del periodo 2018 al 2023 para análisis caso CINDE.*

COMEX. (2023) *Informe Interno de Recomendación DM-INF-ENV-0002-2023 Convenio entre Ministerio de Comercio Exterior y la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo*

Contraloría General de la República. (2020). *CGR aclara sobre comunicado del BCCR sobre regla fiscal.* <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/02/CGR-aclara-sobre-comunicado-del-BCCR-sobre-regla-fiscal.pdf>

Contraloría General de la República. (2023). *Aplicación de la regla fiscal en el proyecto de ley de presupuesto 2023.* https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022017935.pdf y <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2023/it-2023/dfoe-fip-mtr-00036-2022>

Contraloría General de la República (2023) *Monitoreo CGR, DFOE-FIP-MTR-00006-2023 Situación fiscal del Gobierno de la República y del Sector Público para 2023.* https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023002923.pdf

Contraloría General de la República (2023) *Monitoreo CGR, DFOE-FIP-MTR-00020-2023-2023: Conclusiones sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público en el 2022.* <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/ma-2022/dfoe-fip-mtr-00015-2023?authuser=0>

Dirección General del Presupuesto Nacional (DGPN) (2023). *Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2022.*

Flores, B (26 marzo 2019) *¿Qué es la regla fiscal y cómo bajaría el gasto público? La República.* <https://www.larepublica.net/noticia/que-es-la-regla-fiscal-y-como-bajaría-el-gasto-publico>

Gallardo E (2017) *Metodología de la Investigación: manual autoformativo interactivo Universidad Continental*

García, N; Merlo, J; Valdés, R; Valdivieso, J; Carrasco, M. (2022) *Experiencia Internacional en Reglas Fiscales de Deuda* https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266624_doc_pdf.pdf

Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. Sexta edición. Mc Graw-Hill Interamericana Editores. México, D.F.

Ministerio de Hacienda (2024) *Informe Ejecución de Presupuesto 2023, Dirección General de Presupuesto Nacional.* <https://www.hacienda.go.cr/docs/InformeEjecución2023.pdf>

Ministerio de Hacienda (2022) *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023, Dirección General de Presupuesto Nacional.* <https://www.hacienda.go.cr/docs/FolletoPresupuestoNacional2023.pdf>

Ministerio de Hacienda (2021) *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2022, Dirección General de Presupuesto Nacional.* <https://www.hacienda.go.cr/docs/03-PresupuestoCiudadano2022.pdf>

Madrigal, L (23 junio 2022) *Contralora advierte que decreto de Chaves sobre regla fiscal incumple la Ley 9635.* Delfino. <https://delfino.cr/2022/06/contralora-advierde-que-decreto-de-chaves-sobre-regla-fiscal-incumple-la-ley-9635>

May, S (07 setiembre 2022) *Ejecutivo presenta proyecto para suavizar efecto de la regla fiscal en el Presupuesto Nacional.* Delfino. <https://delfino.cr/2022/09/ejecutivo-presenta-proyecto-para-suavizar-efecto-de-la-regla-fiscal-en-el-presupuesto-nacional>

Presidencia de la República de Costa Rica y Ministerio de Hacienda (9 abril 2019) *Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República N° 41641 -H.* http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88641&nValor3=117413&strTipM=TC

Rodriguez, M (13 febrero 2023) *Regla Fiscal: es esencial mantenernos en el buen camino. La República.* <https://www.larepublica.net/noticia/regla-fiscal-es-esencial-mantenernos-en-el-buen-camino?gclid=Cj0KCQjw2v->

gBhC1ARIsAOQdKY3nbTAJn_rn-KoVz-2qllr3nTJQm7aKG6_eLbQN2IL-052Qhe-
27AsaAttqEALw_wcB

ANEXOS

Anexo 1. Cuadro de Variables.

Preguntas de investigación	Objetivos	Conceptos centrales	Definición Conceptual	Variables o categorías	Naturaleza de las variables	Técnicas
¿Cuáles cambios presenta la estructura del presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal?	Comparar la estructura del presupuesto de COMEX del 2003 a la actualidad y los cambios presentados con la aplicación de la regla fiscal.	Regla Fiscal a nivel internacional	Las reglas fiscales son limitaciones sobre la política fiscal que se establecen con el objetivo de aumentar la credibilidad del compromiso con la disciplina fiscal (Gbohoui y Medas, 2020)	Balance fiscal, la deuda pública, el gasto y/o los ingresos	Cuantitativa	Análisis de datos
		Regla fiscal según Ley 9635 y Reglamento	Estas se definen a través de límites numéricos sobre uno o más agregados presupuestarios García, N; Merlo, J; Valdés, R; Valdivieso, J; Carrasco, M. (2022)		Cuantitativa	Observación Análisis de datos
		Presupuesto nacional	Regla Fiscal: establece reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal; disposiciones que serán aplicables a los presupuestos de los entes y a los órganos que conforman el Sector	Sostenibilidad fiscal	Cuantitativa	Observación Análisis de datos

			<p>Público No Financiero</p> <p>Presupuesto: Es un documento que incluye el detalle de ingresos y gastos para atender las necesidades de la población en educación, salud, seguridad, ciencia, tecnología, medio ambiente, pensiones, entre otros, así como el pago de la deuda que se adquiere para atender parte de esos requerimientos, ante la insuficiencia de los recursos que se generan por recaudación de impuestos. Ministerio de Hacienda (2022).</p>	Ingresos y gastos		
<p>¿Se evidencian cambios en el comportamiento del presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal?</p>	<p>Analizar los cambios en el comportamiento del presupuesto de COMEX con la aplicación de la regla fiscal, en las diferentes etapas del ciclo presupuestario</p>	Ciclo presupuestario	<p>El ciclo presupuestario se define como el conjunto de etapas por las que pasa el presupuesto público, como formulación, ejecución y control y evaluación. Cada una de estas etapas se encuentran consideradas en la (Ley 8131)</p>	<p>Aplicación del presupuesto (formulación, ejecución y control y evaluación)</p>	Cuantitativa	<p>Análisis de datos</p>
<p>¿Cómo ha afectado a COMEX la aplicación de la regla fiscal?</p>	<p>Determinar las implicaciones técnica y políticas que han surgido por la aplicación de la regla fiscal a</p>	Ejecución del presupuesto	<p>“Proceso mediante el cual las entidades ejecutan los recursos para cumplir con la programación</p>	<p>Recursos programación presupuestaria</p>	<p>Cuantitativa Cualitativa</p>	<p>Análisis de datos Observación</p>

	lo interno del COMEX.		presupuestaria física." Ministerio de Hacienda (2022)			
--	-----------------------	--	--	--	--	--