

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL
DE LAS AMÉRICAS**

Facultad de Ciencias Económicas

Administración de Empresas con Énfasis en Finanzas

**Metodología para la elaboración de presupuestos
plurianuales en el Consejo Nacional de Rectores**

Laura Vanessa Arguedas Morales

San José, Abril 2018

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios que me dio la fortaleza para culminar un paso más en mi carrera profesional, Él es fiel.

Agradezco a mi esposo y a mis hijos, por apoyarme en cada etapa de mi vida y por motivarme siempre a luchar por nuestra familia.

A mi mamá y mis hermanos que han sido mi compañía y mi apoyo y que me han demostrado siempre que puedo contar con ellos.

A mi tutor, Manuel Morales Hernández por su dirección y apoyo durante el desarrollo de esta tesis.

A mi jefa y compañeras de trabajo por animarme a culminar este paso de mi carrera profesional y apoyarme en todo momento.

DEDICATORIA

A Dios que me ha sostenido en todo momento de mi vida y que me demuestra cada día que con su amor y fe, todo lo puedo.

A mi esposo y mi mamá, ya que sin el apoyo de ellos no hubiera sido posible culminar con mis estudios, gracias por estar siempre a mi lado y motivarme cada día, los amo con todo mi corazón.

A mis hijos, Julián y Daniel que han sido mi motor en este proceso, gracias por sacrificar las horas de nuestro tiempo juntos, para que esto fuera posible. “Los amo, mis amores”.

CONTENIDO

FIGURAS	xi
GRÁFICOS	xii
CUADROS	xiii
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
Planteamiento del Problema de la Investigación	1
Objetivos de la Investigación	2
Objetivo general	2
Objetivos específicos	2
Justificación de la Investigación	2
Antecedentes de la Investigación	3
Proyecciones de la Investigación	7
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	9
Planificación estratégica	9
Planificación operativa	11
La planeación estratégica y el presupuesto	13
Presupuesto	14
Definición de presupuesto	15
Clasificación de los presupuestos	16
Principios presupuestarios	21
Proceso de formulación del presupuesto público	23
Presupuestos plurianuales	39
Proceso de formulación del presupuesto plurianual	40
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	48
Enfoque de la Investigación	48
Enfoque cualitativo	48
Enfoque mixto	48
Enfoque cuantitativo	49
Diseño de la Investigación	49
Muestra de la Investigación	50

Población	50
Muestra	51
Variabes	53
Metodología presupuestaria	53
Variable conceptual	53
Variable operacional	54
Variable instrumental	54
Requerimientos de presupuestación	54
Variable conceptual	55
Variable operacional	55
Variable instrumental	56
Estructura presupuestaria	56
Variable conceptual	56
Variable operacional	57
Variable instrumental	57
Evaluación de la gestión presupuestaria	57
Variable conceptual	58
Variable operacional	58
Variable instrumental	58
Instrumentos Utilizados en la Investigación	58
Cuestionario	59
Revisión documental	59
Proceso para la Recolección de Datos	60
Método de Análisis de la Investigación	61
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS	62
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
Conclusiones	85
Recomendaciones	87
CAPÍTULO VI: PROPUESTA	89
Fase de Programación	89
Planeamiento y programación presupuestaria de mediano plazo	89
Actividades de capacitación	99

Preparación del Proyecto de Presupuesto Plurianual	100
Aprobación	101
Actualización	102
Ejecución del Presupuesto Plurianual	102
Evaluación	102
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

FIGURAS

Figura 1 38
Figura 2 46
Figura 3 47

GRÁFICOS

Gráfico 1	67
Gráfico 2	74
Gráfico 3	76
Gráfico 4	77
Gráfico 5	79
Gráfico 6	81
Gráfico 7	82
Gráfico 8	83

CUADROS

Cuadro 1	52
Cuadro 2	69
Cuadro 3	72

RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) fue creado mediante “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica”, suscrito por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal el 4 de diciembre de 1974 y reformado por éstas el 20 de abril de 1982.

En esta entidad se regulan aspectos de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria en diversos ámbitos y, además, se establecen mecanismos de coordinación necesarios para el adecuado funcionamiento de la educación superior universitaria.

Considerando que las Universidades Públicas y el CONARE deben negociar cada año o según se establezca en el último convenio o acuerdo de financiamiento para la Educación Superior Universitaria Estatal, el cual constituye la base fundamental de financiamiento de la operación sustantiva y operativa de las universidades estatales, es de gran importancia que las autoridades conozcan, cuáles son los recursos económicos requeridos para cumplir con sus planes operativos y estratégicos de corto y mediano plazo.

Por tanto, los presupuestos plurianuales son herramienta de planificación para la toma de decisiones, que viene a ofrecerles a las autoridades un panorama más amplio, considerando la crítica situación de déficit fiscal por la cual atraviesa actualmente el país, por ello, las instituciones públicas deben optimizar el uso de los recursos asignados para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Durante el desarrollo del estudio y la aplicación de los instrumentos planteados, se recopila diferente información interna que muestra la existencia de diferencias relevantes entre los programas del CONARE, relacionadas con la aplicación de los procedimientos institucionales de plan anual operativo y presupuesto, así como la ausencia de una metodología para la formulación anual de los anteriores.

Además de lo anterior, la alineación del Plan Estratégico con el Plan Anual Operativo es parcial, pues las políticas y objetivos estratégicos son muy generales, lo cual permite que los objetivos y metas operativas puedan vincularse a estos, aunque estas no se formulen a partir de la Planificación Estratégica.

Cabe destacar que el Plan Estratégico actual del CONARE, no cuenta con un presupuesto asociado al mismo, ya que este no indica cuáles son los recursos necesarios para el logro de las iniciativas planteados para cada año, y por lo tanto es necesario que, al formular el presupuesto anual, se consideren los costos de estas de forma posterior y no anterior, como lo permitiría un presupuesto plurianual.

Así las cosas, el presente trabajo de investigación propone una metodología para la formulación de presupuestos plurianuales en el Consejo Nacional de Rectores, la cual permitirá a las autoridades contar con herramientas que propicien la planificación estratégica y operativa, así como la elaboración de presupuestos de corto y mediano plazo, los cuales muestren un panorama más amplio para facilitar la toma de decisiones.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Planteamiento del Problema de la Investigación

El presupuesto plurianual es una herramienta que le permite al gobierno prever escenarios en el mediano y largo plazo, para estimar de una forma más exacta cuáles son los recursos financieros necesarios para los próximos años, de ahí la importancia de dicho instrumento.

Además de lo anterior, estimar el presupuesto en forma plurianual contribuye a la estabilidad de las finanzas públicas de un país, ya que esto genera que exista una adecuada vinculación entre la planificación estratégica y el presupuesto que requieren los proyectos planteados.

Al ser el Consejo Nacional de Rectores (Conare) una institución descentralizada con una alta dependencia de las transferencias del gobierno del central, se hace necesario contar con herramientas que le permitan estimar el monto de los recursos requeridos tanto para su operación como para destinar a las iniciativas estratégicas de corto y mediano plazo.

Considerando que aún no existe en Costa Rica una metodología establecida por el gobierno para la formulación de presupuestos plurianuales, es necesario que el CONARE defina una propia, por lo cual la presente investigación propone un modelo que se adapte a esta institución.

Una vez determinado lo anterior se hace necesario establecer la pregunta a la que se busca respuesta en la presente investigación, la cual queda delimitada de la siguiente forma: ¿Cuál es la metodología para la elaboración de presupuestos plurianuales en el CONARE?

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Determinar cuál es la metodología para la formulación de presupuestos plurianuales que se debe aplicar en el Conare.

Objetivos específicos

Analizar la metodología presupuestaria actual que se realiza en el CONARE.

Determinar los requerimientos de presupuestación para la toma de decisiones, evaluación de la gestión y alineamiento con el Plan Estratégico Institucional.

Elaborar una propuesta metodológica para la confección del presupuesto plurianual en el CONARE.

Justificación de la Investigación

Las Universidades Públicas y el CONARE deben negociar cada año o según se establezca en el último convenio o acuerdo de financiamiento para la Educación Superior Universitaria Estatal firmado por la Comisión de Enlace, los recursos que se asignarán al Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), establecido en el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica y que constituye la base fundamental de financiamiento de la operación sustantiva y operativa de las universidades estatales. Para estas negociaciones es de gran importancia que las autoridades conozcan, dada su trascendencia, cuáles son los recursos económicos que requieren para cumplir

con sus planes operativos y estratégicos de corto y mediano plazo, y que por tanto les permitirá desarrollar sus instituciones y cumplir con sus objetivos.

En el contexto anterior, son los presupuestos plurianuales una herramienta de planificación para la toma de decisiones, que viene a ofrecerles a las autoridades un panorama más amplio, considerando la crítica situación de déficit fiscal por la que atraviesa actualmente el país, en la cual las instituciones públicas deben optimizar el uso de los recursos que se les asignan para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Considerando lo antes expuesto, la investigación planteada brindará al CONARE una metodología para la formulación de presupuestos plurianuales, la cual permitirá una mejor gestión en todos sus ámbitos, desde un uso efectivo de los recursos, rendición de cuentas y cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Acción del Plan Estratégico Institucional 2017-2020.

Antecedentes de la Investigación

La elaboración de un presupuesto posiblemente ha estado presente desde la época de las primeras civilizaciones, en la historia se ha conocido que desde el imperio babilónico, el egipcio y el romano se debían planear las actividades según los cambios climáticos para aprovechar las épocas de lluvias y asegurar la producción de alimentos. Sin embargo, el presupuesto como herramienta de planificación y control tuvo su origen en el sector gubernamental a finales del siglo XVIII cuando se presentaban al parlamento británico los planes de gastos del reino y se daban las pautas sobre su posible ejecución y control. La palabra presupuesto se deriva del francés antiguo *bougette* o bolsa, luego se perfeccionó en el idioma inglés como *budget*, de uso común y que se traduce en nuestro idioma como presupuesto.

En 1930 se celebra en Ginebra el Primer Simposio Internacional de Control Presupuestal, en el que se definen los principios básicos del sistema y en 1961 el Departamento de Defensa de Estados Unidos inicia con un sistema de planeación de programas y presupuestos. En 1965 el gobierno de los Estados Unidos crea el Departamento de Presupuesto e incluye en las herramientas de planeación y control el sistema conocido como “planeación por programas y presupuestos”.

En las últimas décadas han surgido muchos métodos de para la elaboración de presupuestos, que van desde la proyección estadística de estados financieros hasta el sistema “base cero” y eliminar de esta forma la improvisación y los desembolsos innecesarios.

En Costa Rica, el presupuesto por programas es la técnica de uso generalizado en la Administración Pública, esto por mandato jurídico desde el año 1984 con la emisión de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que estableció que el Presupuesto de la República se prepararía por programas. Actualmente la Contraloría General de la República (2012, p.15) en las Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE establece:

2.2.7 Presupuesto por programas. El presupuesto institucional deberá obedecer a la técnica de presupuesto por programas.

Las unidades competentes, deben definir y aprobar los programas del presupuesto acorde con las funciones sustantivas de la institución y considerando entre otros aspectos, las categorías programáticas que rigen para la planificación institucional y los requerimientos específicos que para el ejercicio de sus competencias establezca la Contraloría General de la República y otras instancias de control.

Como parte de la estructura programática que rige el presupuesto se deberán establecer las subdivisiones en categorías de nivel inferior -subprograma, actividad, proyecto, obra, tarea-, que se requieran de acuerdo con las necesidades de información para la toma de decisiones.

Además, para las entidades que están sujetas a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la misma en su Reglamento (Decreto Ejecutivo N° 32988-H-P-MIDEPLAN vigente a partir del 18 de abril del 2006) establece lo siguiente:

Artículo 29.- Elaboración de los presupuestos. Los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, se elaborarán atendiendo a los principios establecidos en la Ley N° 8131, y según la técnica del presupuesto por programas. Para la definición de la estructura programática de cada dependencia se aplicarán los lineamientos que al efecto establezca la Dirección General de Presupuesto Nacional.

La elaboración de presupuesto por programas facilita la formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, así como una mayor vinculación entre los objetivos y metas previstas en el plan anual operativo y los recursos financieros requeridos para el cumplimiento de los mismos dentro del periodo establecido. Cabe destacar que debe existir una concordancia entre el plan anual operativo y el marco estratégico institucional para que se alinee la planificación estratégica con la planificación operativa.

En cuanto a la formulación de presupuestos plurianuales en Costa Rica, el Ministerio de Hacienda desarrolló un Modelo de Prospección Macroeconómica en el año 2008, en ese año se presentaron por primera vez escenarios fiscales plurianuales con diferentes proyecciones de gasto e ingresos para el Gobierno Central.

En el año 2009 se presentó una actualización de los escenarios presupuestarios prospectivos de ingresos y gastos fiscales, presentados en el 2008 y para los presupuestos 2010-2011 se presentó un documento anexo al Presupuesto Nacional denominado “Marco Presupuestario de Mediano Plazo” que incorporó dos escenarios, uno base y otro de política, con proyecciones pormenorizadas que guardaban las clasificaciones presupuestarias vigentes.

Para el año 2010 la Dirección General de Presupuesto Nacional, desarrolló una serie de módulos correspondientes a los títulos de los Órganos que conforman el Presupuesto Nacional, el cual incluyó una definición de parámetros generales de acuerdo con las cifras esperadas de las variables macroeconómicas y sobre aspectos particulares de los ministerios y Poderes de la

República, que facilitaron el cálculo de las proyecciones 2011-2013, lo cual junto con las proyecciones de ingresos, mostraban las tendencias de los resultados fiscales esperados.

Para el año 2014, el Ministerio de Hacienda continuó utilizando esta herramienta como instrumento para definir sus propuestas de ingresos y egresos vinculados a las acciones estratégicas del gobierno, sin embargo no hay registro a la fecha de que para la actual administración del gobierno se haya realizado alguna variación a esta herramienta o se haya discontinuado su uso.

Consultando información para esta investigación se encuentra que Miguel Ángel Bolívar en Argentina, escribe para el Boletín N° 34, año 7, sobre el presupuesto público plurianual, su definición, objetivos, principales características, metodología para su formulación y la vinculación que debe existir con la planificación estratégica; por ello concluye que la formulación del presupuesto en forma anual no es suficiente para una institución pública y por lo tanto se debe recurrir a una formulación plurianual, como herramienta vinculada a la planeación estratégica, que incluye las estimaciones presupuestarias de por lo menos tres años y que da como resultado una adecuada programación financiera y presupuestaria para la institución que le permite conocer anticipadamente la necesidad de adoptar medidas correctivas.

Por otra parte, Roberto A. Martirene en Santiago de Chile, publica en el año 2007 para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Manual del presupuesto plurianual, donde señala a este como instrumento para la conducción política de las finanzas públicas, para alcanzar tanto objetivos de estabilización económica como la adecuada provisión de recursos de bienes y servicios, dado que en condiciones de alta volatilidad del entorno político, económico y social puede ayudar a las autoridades anticipar las decisiones que se deben tomar.

A nivel nacional Bernal Monge Pacheco, escribe en el año 2009 para el periódico La República un artículo sobre los presupuestos plurianuales, donde lo define como una estimación de las variables fiscales a tres años o más, considerando las variables macroeconómicas definidas por el Banco Central de Costa Rica. Además indica que esta proyección facilita la conciliación entre los fines políticos económicos y el ordenamiento del gasto público.

Además, entre la información consulta se encuentra el artículo escrito por la Profesora Jennifer Isabel Arroyo Chacón sobre la propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas, donde analiza a los presupuestos plurianuales como un instrumento para la planificación macroeconómica y describe la relación que existe entre el presupuesto plurianual y la política económica, así como los beneficios que genera este tipo de herramienta para la estabilidad de las finanzas públicas.

Por último Gerardo Ruíz, en el año 2015 escribe un artículo para el periódico El Financiero en el cual indica que la Contraloría General de la República presenta un proyecto para garantizar sostenibilidad fiscal desde la constitución y comenta sobre el proyecto de ley para la reforma al artículo 176 de la Constitución Política que garantice la sostenibilidad fiscal mediante la formulación de presupuestos plurianuales, los cuales contribuirían a corregir los comportamientos fiscales, la flexibilidad en la asignación de recursos y el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia.

Proyecciones de la Investigación

Con la presente investigación se logrará, mediante el análisis del sistema actual de presupuestación del CONARE, un diagnóstico sobre la metodología actual institucional, así como

los requerimientos necesarios para la toma de decisiones, evaluación de la gestión y el alineamiento con el plan estratégico institucional.

Además, mediante la consulta bibliográfica de las experiencias tanto nacionales como internacionales, el análisis y explicación de las diferentes metodologías para la formulación de presupuestos plurianuales en el sector público, se elaborará un modelo para la confección de presupuestos plurianuales en el CONARE.

Asimismo, durante el desarrollo de esta investigación se espera obtener evidencia de cuáles son las implicaciones para el CONARE, en caso de tomarse la decisión, de implementar esta metodología para la formulación de presupuestos plurianuales vinculados a la planeación estratégica institucional.

Por último, con los resultados obtenidos de esta investigación y con el conocimiento adquirido en los puntos anteriores, se establecerán las variables necesarias para proponer una metodología que mejor se adecue a la institución.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

A continuación se exponen las diferentes definiciones utilizadas en el proceso de la investigación, los primeros conceptos a desarrollar en este capítulo son la planificación estratégica, la planificación operativa y la vinculación de ambas al presupuesto. Luego se explica el concepto de presupuesto, sus clasificaciones, los principios presupuestarios, y cada una de las fases que componen el sistema presupuestario. Por último, se presenta el concepto de presupuesto plurianual, los tipos de proyecciones que involucra este tipo de presupuestación y su relación con la planificación estratégica.

Planificación estratégica

La planificación estratégica consiste en un ejercicio de la organización en la cual se formulan y establecen los objetivos de mediano y largo plazo, y en el cual se debe cuestionar hacia dónde va la entidad, qué se debe hacer para llegar ahí en un plazo determinado, cómo se puede lograr este objetivo, entre otras preguntas. Es una herramienta en la que se apoyan las entidades en su gestión del día a día, para guiar a la organización en el recorrido que debe seguir para alcanzar los objetivos y metas planteadas.

Marianela Armijo (2011, p. 15) en el Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, publicado en Santiago de Chile por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) define que:

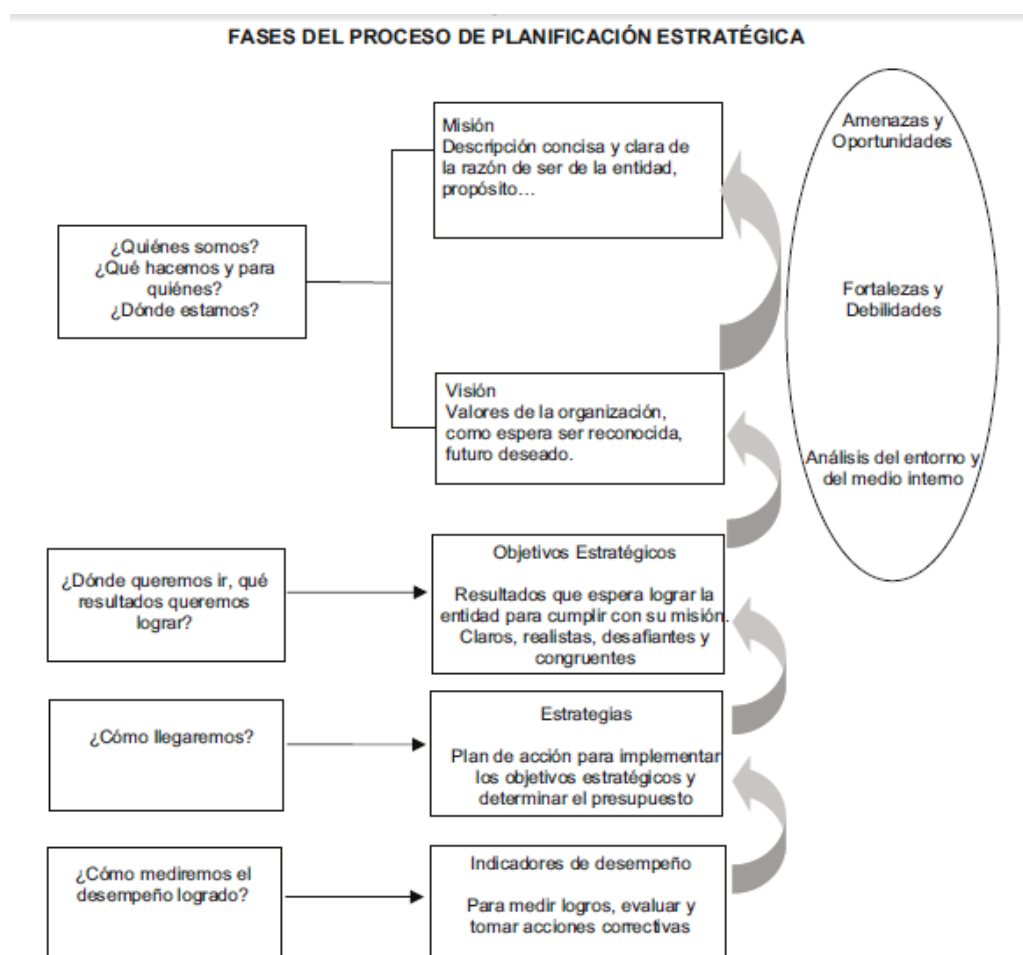
La Planificación Estratégica, PE, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen.

Es en el plan estratégico de una institución donde, a partir de la misión, visión y políticas, se establecen los objetivos estratégicos y las acciones para alcanzarlos. Para que la entidad pueda definir con criterio su situación actual, los elementos requeridos y visualizar en el futuro, debe apoyarse en otras herramientas que le permitan realizar un diagnóstico interno y un análisis del entorno pues ello será el punto de partida de la planificación estratégica.

A continuación, se muestra un diagrama con las fases de la planificación estratégica elaborado por Armijo (2011, p. 19):

Imagen 1

Fases del proceso de planificación estratégica



Fuente: Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, ILPES, pág. 19.

En la imagen anterior se pueden observar, las preguntas planteadas durante un proceso de planificación estratégica y cuáles son los elementos por considerar en dicho proceso; asimismo, la misión y la visión de la entidad son claves para definir quiénes son y hacia dónde va una empresa o entidad y además, se indica que debe realizarse un análisis tanto interno como externo para identificar los factores influyentes en la organización. Además de lo anterior, el proceso de planificación estratégica debe contemplar los objetivos estratégicos, las estrategias y los indicadores de desempeño, los cuales, como se puede observar, alimentan el proceso de abajo hacia arriba, pues contribuyen al logro de la misión y visión planteadas.

Armijo (2011, p. 18) señala que “la planificación estratégica es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación de cómo están funcionando las estrategias” y que además “permite hacer seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión”, ello muestra que es una herramienta que contribuye a la toma de decisiones y requiere ajustes según los resultados obtenidos, producto de los seguimientos realizados.

Cabe destacar la diferencia que Armijo (2011, p.17) menciona, entre la planeación estratégica y la operativa; al respecto señala que “la planificación estratégica pone su foco de atención en los aspectos del ambiente externo a la institución” y que “cuando hablamos de planificación operativa nos estamos refiriendo a la determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias”.

Planificación operativa

La planificación operativa debe estar alineada a la planificación estratégica, de las iniciativas estratégicas planteadas para cada año en el plan estratégico, se establecen los objetivos y metas operativas del plan anual operativo de una organización, entidad o institución.

Marianela Armijo (2011, p. 25) en el Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, define que “los planes operativos anuales son herramientas utilizadas en el Presupuesto por Programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas”.

Además de lo anterior, Armijo (2011, p. 25) señala que el Plan Operativo Anual (POA) de una institución “debe estar articulado adecuadamente con definiciones estratégicas tales como la misión, los productos y usuarios, y los objetivos estratégicos”, para que el POA se convierta en un instrumento que permita vincular los objetivos y metas anuales con los objetivos y metas de mediano y largo plazo, ya que “cuando dicha programación se realiza sin un referente de mediano plazo, no permite ser un instrumento de apoyo útil a la toma de decisiones”.

La Escuela de Gobierno y Gestión Pública R&C *Consulting*, de Lima Perú, publica en el año 2015 un artículo sobre “Vinculación entre la planificación estratégica y la planificación operativa”, en cual indica que:

El vínculo para pasar de la planificación estratégica hacia la planificación operativa es la Acción (actividad o proyecto), la cual se establece a partir de los propósitos que tenga la intervención de los productos o resultados que se planea tener y de las tareas que se deben desarrollar para lograr el objetivo.”

Por tanto, es en el plan estratégico donde se establece lo que se espera lograr a mediano o largo plazo y en plan anual operativo las acciones que se ejecutaran cada año para alcanzar los objetivos estratégicos. Además, es en el plan anual operativo donde se definen las metas, actividades y productos que contribuyen al cumplimiento de ambos planes (estratégico y operativo).

La planeación estratégica y el presupuesto

Existe una estrecha relación entre la planificación estratégica y el presupuesto; a partir de la misión y la visión, el diagnóstico del entorno, el análisis de la situación interna actual de la organización, las políticas y los objetivos institucionales, se elabora un plan estratégico institucional de mediano o largo plazo, el cual requiere de recursos presupuestarios asignados para el logro de las iniciativas o actividades planteadas en el mismo.

Burbano (2010, pp. 12-13), señala que “el punto de partida de la planificación estratégica lo constituye la definición de la *misión y visión* de la organización” y que “el siguiente nivel de la planeación estratégica lo constituye la especificación de los *objetivos generales* de la empresa, los cuales expresan la forma en que la visión se va a ir materializando en el horizonte a mediano plazo”. A partir de estos objetivos generales, se plantean los objetivos específicos para elaborar los planes y proyectos de cada una de las áreas, que apoyan al logro de la visión de la organización.

Burbano (2010, p.13) menciona que “los programas y proyectos se materializan en planes de actividades que van a indicar las metas específicas de las áreas, de los equipos y de las personas” y que “la cuantificación del dinero requerido para acometer las metas se verá reflejada en los presupuestos”; por lo tanto, “los presupuestos se hallan en el nivel más detallado de la planeación al constituir una expresión financiera de los resultados esperados, en tiempo y económicos, para la entidad y cada una de sus áreas”.

Por lo anterior, el presupuesto juega un papel fundamental en la planeación estratégica de una organización, ya que las estimaciones financieras asociadas al cumplimiento de los objetivos y metas y la exactitud en la ejecución de estos recursos determinarán el logro de estos, y permitirán medir en términos financieros el costo de los proyectos y actividades.

En el caso de las instituciones públicas en Costa Rica con respecto a la planificación estratégica y el presupuesto, las mismas deben atender lo que indica el Ministerio de Hacienda (2001, p. 12) en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos N° 8131, en su artículo 33 con respecto al inicio del proceso presupuestario, el cual indica lo siguiente:

ARTÍCULO 33.- Inicio del proceso

Formalmente, el proceso presupuestario se iniciará con la planificación operativa que cada órgano y entidad debe realizar en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el período, los asuntos coyunturales, la política presupuestaria y los lineamientos que se dicten para el efecto.

Las técnicas de programación presupuestaria se definirán mediante el reglamento de esta Ley.

Además de lo anterior, la Contraloría General de la República (2012, p. 10) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE señalan que el subsistema de presupuesto de las instituciones públicas debe mostrar que existe una vinculación con la planificación institucional, según lo indicado en la norma 2.1.4:

2.1.4 Vinculación con la planificación institucional. El Subsistema de Presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión de la institución de frente a las demandas sociales en su campo de acción.

Los programas que conforman el presupuesto institucional, deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación anual y ésta debidamente vinculada con la planificación de mediano y largo plazo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes sectoriales y regionales en los que participa la institución. Tratándose del sector municipal debe existir la debida vinculación con el plan de desarrollo local, plan de desarrollo municipal y el programa de gobierno del Alcalde o Alcaldesa.

El Subsistema de Presupuesto debe brindar los insumos necesarios para retroalimentar la planificación institucional, aportando los elementos que requieran el jerarca y los titulares subordinados, según su ámbito de competencia, para revisar, evaluar y ajustar periódicamente las premisas que sustentan los planes institucionales y su vinculación con el presupuesto.

Presupuesto

El presupuesto es una estimación que se realiza tanto de los ingresos como de los gastos que se requieren para llevar a cabo una actividad, un proyecto e incluso toda la operación a corto o mediano plazo de una organización. A continuación, se presentan algunas definiciones de presupuesto encontradas en la bibliografía consultada, así como las clasificaciones del mismo y las diferentes fases por las que atraviesa el sistema presupuestario de una organización o entidad.

Definición de presupuesto.

Existen diversas definiciones sobre el presupuesto, entre las cuales Burbano (2010, p. 10) presenta la de Welsch Glenn, en la cual se señala el presupuesto como:

Un método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control. En particular comprende el desarrollo y la aplicación de: objetivos empresariales a largo plazo, especificación de las metas de la empresa, desarrollo de un plan general de utilidades a largo plazo, un plan de utilidades a corto plazo detallado por responsabilidades particulares (divisiones, productos proyectos), un sistema de informes periódicos de resultados detallados por responsabilidades asignadas y procedimientos de seguimiento.

La anterior definición coincide en parte con la que establece la Contraloría General de la República (2012, p. 5) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público en las que se define el presupuesto como un “instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos”.

Considerando las definiciones anteriores y que el presupuesto es una herramienta de control y evaluación que puede ser utilizada por cualquier tipo de organización y en los diferentes niveles de la misma, es relevante conocer la clasificación que se le da a partir de la necesidad de los usuarios y la razón por la que es elaborado cada presupuesto.

Clasificación de los presupuestos.

Los presupuestos pueden clasificarse de diferentes formas las cuales dependen de la necesidad para la cual es elaborado el mismo, además del periodo que este abarque, el campo de aplicación y el sector en que se utilice. A continuación, se muestra la clasificación que realiza Burbano (2010, p. 18)

Imagen 2

Clasificaciones de los presupuestos

Clasificación del presupuesto	1. Según la flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Rígidos, estáticos, fijos o asignados - Flexibles o variables
	2. Según el período que cubran	<ul style="list-style-type: none"> - A corto plazo - A largo plazo
	3. Según el campo de aplicabilidad en la empresa	<ul style="list-style-type: none"> - De operación o económicos - Financieros (tesorería y capital)
	4. Según el sector en el cual se utilicen	<ul style="list-style-type: none"> - Público - Privado - Tercer sector

Fuente: Burbano, 2010, pag.18

Seguidamente se citan según Burbano (2010, pp. 18-21) cada una de estas clasificaciones:

Según su flexibilidad.

Rígidos, estáticos, fijos o asignados.

Por lo general, se elaboran para un solo nivel de actividad en la que no se requiere o no se puede reajustar el costo inicialmente acordado. Una vez alcanzado el costo, no se permiten los ajustes requeridos por las variaciones que sucedan. De este modo, se efectúa un control anticipado, sin considerar el comportamiento económico, cultural, político, demográfico o jurídico de la región donde actúa la empresa. Esta forma de control anticipado dio origen al presupuesto que tradicionalmente utiliza el sector público. (Burbano, pag.18)

Flexibles o variables.

Los presupuestos flexibles o variables se elaboran para diferentes niveles de actividad y pueden adaptarse a las circunstancias que surjan en cualquier momento. Muestran los ingresos, costos y gastos ajustados al tamaño de operaciones manufactureras o comerciales. Tienen amplia aplicación en el campo del presupuesto de los costos, gastos indirectos de fabricación, administrativos y de ventas. (Burbano, 2010, pag.18)

Según el periodo que cubran.

A corto plazo.

Los presupuestos a corto plazo se planifican para cumplir el ciclo de operaciones de un año.
(Burbano, 2010, pag.18)

A largo plazo.

En este campo, se ubican los planes de desarrollo del Estado y de las grandes empresas. En el caso de los planes del gobierno, el horizonte de planeamiento consulta el periodo presidencial establecido por normas constitucionales de cada país. Los lineamientos generales de cada plan suelen sustentarse en consideraciones económicas, como generación de empleo, creación de infraestructura, lucha con la inflación, difusión de los servicios de seguridad social, fomento del ahorro, fortalecimiento del mercado de capitales, capitalización del sistema financiero o, como ha ocurrido recientemente, apertura mutua de los mercados internacionales. Las grandes empresas adoptan presupuestos de este tipo cuando emprenden proyectos de inversión en actualización tecnológica, ampliación de la capacidad instalada, integración de intereses accionarios y expansión de los mercados. También recurren a estos planes cuando de manera ocasional tratan de planificar todas sus actividades, bajo la modalidad conocida como “uno-cuatro”, en el cual se detalla con amplitud el primer año y se presentan datos generales para los años restantes. Con este sistema se trata de planear a largo plazo y luego detallar y cuantificar todas las actividades del primer año como se presenta en la figura 1.6. Cumplido el primer año. Será necesario revisar el plan a largo plazo y con base en las experiencias, adicionar un nuevo año a ese plan, formular planes detallados para el segundo año y cuantificarlos por medio del presupuesto. (Burbano, 2010, pag.18-19)

Imagen 3

Esquema de planeación a corto y largo plazo.

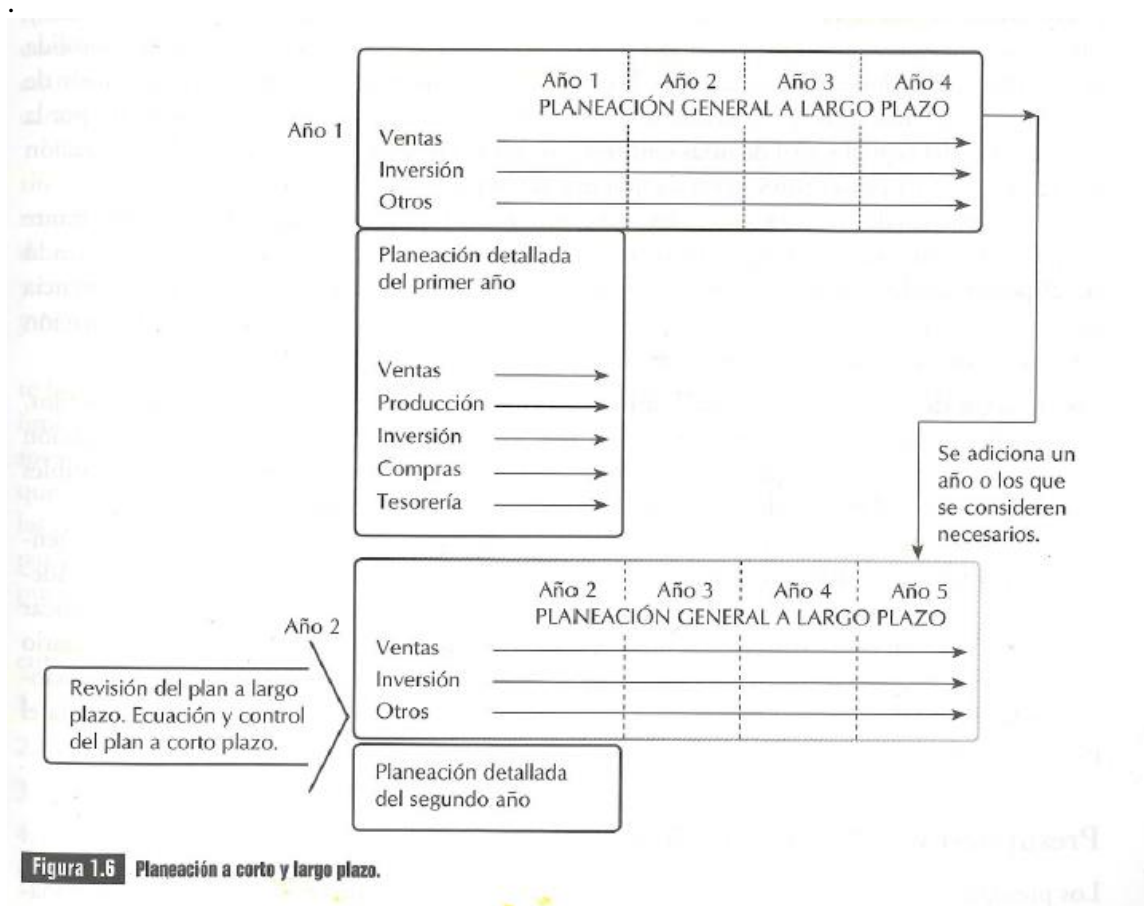


Figura 1.6 Planeación a corto y largo plazo.

Fuente: Burbano, 2010, pág.19

Según el campo de aplicabilidad.

De operación o económicos.

Incluye el presupuesto de todas las actividades para el periodo siguiente al cual se elabora y su contenido a menudo se resume en un estado proyectado de pérdidas y ganancias. En estos presupuestos se pueden incluir:

- Ventas-Ingresos operacionales
- Producción
- Compras
- Uso de materiales
- Mano de obra

- Gastos operacionales: -Ventas y Mercadeo
-Administrativos

(Burbano, 2010, pág.19-20).

Financieros

“Incluyen el presupuesto de partidas y/o rubros que inciden fundamentalmente en el balance. Conviene en este caso destacar el presupuesto de caja o tesorería y el presupuesto de capital, también conocido como de erogaciones capitalizables” (Burbano, 2010, pag.20).

Según el sector.

Público.

Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requieren los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales. Al efectuar los estimativos presupuestales, se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, termoeléctricas, sistema portuario, centros de acopio, vías de comunicación), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de compromisos ante la banca internacional.

Paralelamente al presupuesto de gastos se elabora el presupuesto de ingresos, el cual debe ser equivalente y debe cumplir las formalidades establecidas en la ley para su aprobación, ejecución y control. Si el presupuesto de ingresos es insuficiente, se deben excluir partidas de gasto o gestionar fuentes adicionales de financiamiento (Burbano, 2010, pág.20-21).

Privado.

Los utilizan las empresas privadas como base de planificación de las actividades organizacionales. Carecen de las formalidades jurídicas de los presupuestos públicos y esto les caracteriza como más flexibles (Burbano, 2010, pág.21).

Tercer sector.

Una organización del tercer sector es una asociación u organización sin ánimo de lucro constituida para prestar un servicio que mejora o mantiene la calidad de vida de la sociedad. Está conformada por un grupo de personas que aportan trabajo voluntario para liderar y orientar la entidad; no busca el lucro personal de ninguno de sus miembros, socios o fundadores y tiene un carácter no gubernamental. (Burbano, 2010, pag.21)

Es relevante que antes de formular el presupuesto, se identifique a qué tipo de clasificación o clasificaciones corresponde para determinar cuáles son los elementos que se deben considerar al elaborarlo. Además de lo anterior, al construir un presupuesto se deben considerar otros aspectos como las técnicas de elaboración, la normativa y los principios presupuestarios, estos tres elementos varían según el país, el tipo de empresa o institución y la normativa que emitan los gobiernos al respecto.

Principios presupuestarios.

Al elaborar los planes y presupuestos de las instituciones del sector público en Costa Rica se debe atender lo establecido por la Contraloría General de la República (2012, pp.11-14) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto, por lo cual a continuación se cita lo indicado en la Norma 2.2.3, sobre los principios presupuestarios que se deben contemplar para el proceso de elaboración del presupuesto institucional:

2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan:

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera,

que deberán incluirse por su importe íntegro. No podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

b) Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.

El presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución.

c) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

e) Principio de unidad. El presupuesto es un documento único, aun cuando es comprensivo de una pluralidad de elementos referentes a la previsión de ingresos, autorización de gastos y la ejecución de las diferentes fases del proceso presupuestario, todo en el marco de una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.

f) Principio de especificación. El presupuesto, en materia de ingresos y gastos debe responder a una clasificación generalmente aceptada que identifique tanto las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de los ingresos, así como aquellas que identifican las características del gasto.

g) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los gastos y las fuentes de financiamiento.

h) Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados.

El presupuesto debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan.

i) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

j) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

k) Limitación en el presupuesto institucional para el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital. No podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.

l) Principio de sostenibilidad. Se deben establecer las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.

m) Principio de claridad. Sin omitir las reglas técnicas esenciales, el presupuesto debe ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución.

n) Principio de publicidad. El presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

o) Principio de integralidad. Todos los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada.

p) Principio de divulgación. Los elementos y las actividades de las fases del proceso presupuestario deben ser comunicados oportuna y permanentemente entre el personal de la institución y así procurar el compromiso requerido para su desarrollo.

q) Principio de participación. En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman la organización y de la ciudadanía.

r) Principio de flexibilidad. Las premisas básicas que sustentan las fases del proceso presupuestario deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios en el ambiente interno y externo y asegurar su aporte al cumplimiento de los objetivos y la misión institucional.

Estos principios presupuestarios emitidos por la Contraloría General de la República son de acatamiento obligatorio para todas las instituciones públicas en Costa Rica, al ser el CONARE una institución descentralizada debe someterse a la aplicación de los mismos, durante la elaboración de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como en los apliquen en las diferentes fases del proceso presupuestario.

Proceso de formulación del presupuesto público.

El presupuesto es el instrumento mediante el cual se muestran los recursos financieros necesarios para el cumplimiento del plan anual operativo institucional, esta herramienta refleja tanto los ingresos como los egresos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas operativas.

En Costa Rica, las instituciones del sector público deben considerar lo establecido por el Ministerio de Hacienda (2001) en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos N° 8131 y la Contraloría General de la República (2012) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, con respecto a los elementos que se deben considerar en el proceso de formulación del presupuesto institucional.

El Ministerio de Hacienda (2001) en la Ley N° 8131 se establece para el proceso presupuestario cinco secciones:

- Sección I: Formulación del presupuesto de la República.
- Sección II: Ejecución del presupuesto de la República.
- Sección III: Control y evaluación del presupuesto de la República.
- Sección IV: Entes sujetos a la aprobación presupuestaria.
- Sección V: Evaluación.

Por otra parte la Contraloría General de la República (2012), en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, indican cinco fases para el proceso presupuestario que son:

- Fase de formulación presupuestaria.
- Fase de aprobación presupuestaria.
- Fase de ejecución presupuestaria.
- Fase de control presupuestario.
- Fase de evaluación presupuestaria.

A continuación, se definen cada una de las secciones o fases que indican tanto la Ley N°8131 como las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, las cuales coinciden entre sí:

Formulación presupuestaria.

La Contraloría General de la República (2012, p.18) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público señala que en esta fase “comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional”. Cabe destacar que, además, durante el desarrollo de esta fase se deben atender los principios presupuestarios, garantizar la asignación óptima de los recursos disponibles vinculados a la planificación institucional y el alineamiento con los objetivos y el fin institucional.

Además, como mínimo esta fase debe considerar elementos como: el marco jurídico institucional, el marco estratégico, un análisis del entorno, resultados de la valoración de riesgos, los requerimientos de contenido presupuestario, los resultados de la ejecución y evaluación física y financiera de los periodos anteriores, la planificación de largo y mediano plazo, las políticas y lineamientos internos y externos, las estimaciones de la situación financiera para el año de vigencia del presupuesto, el marco normativo y técnico atinente al proceso presupuestario y los sistemas de información disponibles, tal y como lo señala la Contraloría General de la República (2012, p.19) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Es durante esta fase que se realiza la estimación de los ingresos fundamentados técnicamente y respaldados documentalmente, los cuales se construyen con base en métodos técnicos, matemáticos, financieros y estadísticos. Además, se efectúa la estimación de los requerimientos de los bienes, servicios y otros gastos para el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, así como la programación de la ejecución física y financiera de dichos requerimientos.

Los diferentes escenarios presupuestarios propuestos en esta fase deben realizarse con base en la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo y prever las posibles decisiones que se tomen en la fase de aprobación presupuestaria. Además, la Contraloría General de la República (2012, p.21) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público indica que “deberán valorar distintos cursos de acción en procura de elegir las alternativas que lleven a alcanzar los resultados esperados con la mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad y que favorezcan la transparencia de la gestión.”

Es también durante esta fase que se establecen los mecanismos y parámetros para medir el cumplimiento de la planificación anual y facilitar la rendición de cuentas acerca de la utilización de los recursos y los resultados alcanzados.

Como producto final de esta fase se obtiene un proyecto de presupuesto o uno de variación (presupuesto extraordinario o modificación), el cual se elabora conforme las indicaciones de los clasificadores de ingresos y gastos vigentes, por programas presupuestarios y según lo establecido en el marco normativo. Este proyecto de presupuesto o sus variaciones se deben someter a la aprobación interna y externa según corresponda.

Aprobación presupuestaria.

La Contraloría General de la República (2012, p.21) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público define esta fase como se indica a continuación:

4.2.1 Concepto. Es la fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos, mediante la cual la autoridad competente conoce, estudia y se pronuncia por medio de acto administrativo sobre el presupuesto formulado y sus variaciones, en función de su conformidad con la planificación anual, y del cumplimiento de las disposiciones del bloque de legalidad y la técnica que le es aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica que el presupuesto institucional requiere para su ejecución y para formar parte del marco de referencia de la gestión institucional.

El presupuesto institucional y sus variaciones serán aprobados internamente mediante un acto administrativo establecido por el jerarca de la institución, que en este caso es el CONARE (Consejo conformado por los cinco Rectores de las Universidades Públicas), el cual al aprobarlo ejerce las potestades de decisión en cuanto a la asignación de los recursos vinculados a los objetivos y metas establecidos desde la planificación institucional aprobada, la visión plurianual de la gestión y la disponibilidad de los recursos financieros; todo lo anterior según el bloque de legalidad aplicable.

Una vez aprobado el presupuesto ordinario por el CONARE, este debe ser remitido a la Contraloría General de la República para su aprobación externa antes del 30 de setiembre del año anterior al de su vigencia. Este Órgano Contralor realiza una revisión de los aspectos legales y técnicos y según el nivel de detalle que sea requerido por el ente Contralor. Según los resultados de dicha revisión el presupuesto será aprobado en forma total o parcial, o improbadado en forma total, esto antes del 31 de diciembre del año anterior a su vigencia.

La Contraloría General de la República es la que comunica a la institución la aprobación del presupuesto (total o parcial, o improbación total) y las condiciones que se tomaron en cuenta para esta decisión. Una vez que la institución recibe el oficio de parte de este ente contralor procede a ejecutar el presupuesto a partir del 1° de enero del año en vigencia, fase que se explica a continuación.

Ejecución presupuestaria.

Esta fase se rige por el principio de anualidad, el cual establece que los presupuestos de las instituciones públicas en Costa Rica se ejecutan en un periodo comprendido entre el 1° de enero y

el 31 de diciembre. Durante el desarrollo de esta fase, las estimaciones realizadas en la elaboración del presupuesto se convierten en hechos económicos reales, por lo cual la Administración de cada institución pública debe establecer los mecanismos que le permitan controlar como la ejecución de estos recursos contribuyen al logro de los objetivos y las metas del plan anual operativo.

La Contraloría General de la República (2012, p.34) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, define esta fase como se indica a continuación:

4.3.1 Concepto. Es la fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto institucional aprobado, se aplican para la recaudación o recibo de los recursos estimados en ese presupuesto, con el propósito de obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

La ejecución presupuestaria es responsabilidad de la Administración de la institución, considerando como límite de acción el presupuesto aprobado, sin embargo, esto no significa que exista una obligación para la administración la ejecución de los recursos, sino que los mismos deben ejecutarse dentro de las posibilidades técnicas, jurídicas y financieras de la institución.

Dentro de esta fase el CONARE (Jerarca Institucional), los Directores, Jefaturas y demás funcionarios tienen responsabilidades sobre la ejecución de los recursos asignados, según el ámbito de su competencia, como indica la Contraloría General de la República (2012, pp.34-35) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, que señala lo siguiente:

4.3.3 Responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la ejecución del presupuesto. Para la adecuada ejecución del presupuesto, es responsabilidad del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios, según el ámbito de su competencia, lo siguiente:

i. Establecer y ejecutar los procedimientos internos de la gestión de los ingresos y de los gastos presupuestarios de manera transparente y acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad. Procedimientos que deberán contemplar los diferentes movimientos de la ejecución presupuestaria que aplica la

institución y establecer los respaldos que deben acompañar el registro de dichos movimientos.

ii. Considerar el nivel de desconcentración con que fue formulado y aprobado el presupuesto.

iii. Establecer y operar un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras, que implica la ejecución del presupuesto. Dichos registros deben ser concordantes, en lo que corresponda, con los registros de la contabilidad patrimonial, de tal forma que se facilite la operación de los diferentes subsistemas del Sistema de Administración Financiera Institucional y se permita el control interno y externo.

Durante el periodo de ejecución, se pueden presentar variaciones al plan anual operativo y al presupuesto inicial y se deben a los cambios internos o externos que se presentan, ya sean económicos, financieros, administrativos o legales. Estas variaciones las cuales pueden ser cualitativas (ajustes al plan anual operativo) o cuantitativas (modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios) son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en la planificación institucional.

Asimismo, los mecanismos establecidos por la Contraloría General de la República (2012, p.36) para realizar variaciones al presupuesto inicial son los presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias, tanto para disminuir como para aumentar los ingresos o los egresos según sea el caso y son definidos en las siguientes normas:

4.3.9 Presupuesto extraordinario. Es el acto administrativo que tiene por objeto incorporar al presupuesto institucional los ingresos extraordinarios, los recursos excedentes entre los ingresos presupuestados y los percibidos y los recursos del superávit, así como los gastos correspondientes. Además, registrar las disminuciones de ingresos y el efecto que dicho ajuste tiene en el presupuesto de gastos, o en la sustitución de las fuentes de financiamiento previstas.

4.3.10 Modificación presupuestaria. Es el acto administrativo por medio del cual se realizan ajustes en los gastos presupuestados y que tiene por objeto disminuir los montos de diferentes subpartidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otras subpartidas, ya sea dentro un mismo grupo y partida, o entre diferentes grupos, partidas o categorías programáticas. También, por medio de modificación presupuestaria se pueden incorporar nuevos gastos, tomando recursos de otras subpartidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.

Cabe indicar que la Contraloría General de la República mediante la Reforma Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (R-DC-064-2013), resuelve reformar las normas 4.2.3, 4.2.10, 4.2.11, 4.3.11, 4.3.13 y la 6.2, dentro de las cuales se establece que el presupuesto aprobado inicialmente sólo podrá ser variado por tres presupuestos extraordinarios y por las modificaciones presupuestarias que defina el Jерarca. El monto total a redistribuir (presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias) no podrá superar el 25% del presupuesto inicial.

Durante el ejercicio económico las instituciones públicas deben suministrar a la Contraloría General de la República informes sobre el avance en la ejecución presupuestaria, dicha información debe remitirse durante el año de forma trimestral, por medio del sistema electrónico diseñado por este Órgano Contralor, según lo establezca la normativa vigente.

La información que se debe suministrarse a la Contraloría General de la República (2012, pp.38-40) de forma trimestral y como se regula en la siguiente norma:

4.3.15 Información sobre la ejecución presupuestaria que debe suministrarse a la Contraloría General. La información de la ejecución presupuestaria y los datos complementarios a esta que deben incorporarse en el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General, comprenderán lo siguiente:

a) Instrumento o mecanismo que confirme la oficialidad de la información incorporada al sistema.

El jerarca de la institución o de la instancia –legal o contractualmente- competente para el suministro de la información de la ejecución presupuestaria al Órgano Contralor, deberá confirmar la oficialidad de la misma. Para lo anterior, la normativa que regule el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General de la República para la incorporación de la información, determinará el instrumento o mecanismo específico a utilizar para dicha confirmación.

b) Resultados de la ejecución presupuestaria.

Sobre la ejecución financiera: Los ingresos recibidos y los gastos ejecutados durante el trimestre y agrupados según las clasificaciones vigentes. En el caso de los contratos de los fideicomisos corresponderá a los ejecutados en el semestre. Sobre la ejecución física: Con corte al 30 de junio y 31 de diciembre y adjunto a la información de la ejecución del segundo y cuarto trimestre de cada año deberán informar:

i. Avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios en función de los indicadores establecidos y con señalamiento de los principales gastos asociados al avance en el cumplimiento de las metas.

ii. Para los proyectos de inversión pública, que por su monto debe informarse según la norma 4.2.14, indicar con corte al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, el nombre del proyecto, el monto total presupuestado, las metas anuales (o semestrales) que se programaron alcanzar, el monto de gasto ejecutado, así como el avance en el logro de las metas.

c) Información complementaria:

i. Comentarios generales sobre aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria.
ii. Con respecto a la ejecución de las partidas de gastos que se señalan a continuación, se debe remitir la información que se detalla:

Remuneraciones:

- Detalle de plazas para cargos fijos y servicios especiales indicando el número de plazas por categoría; el salario base o salario único de cada categoría, según sea el caso.
- Detalle de dietas que se cancelan en la institución especificando la base legal, el o los órganos cuyos miembros son acreedores de ese reconocimiento, cantidad de miembros a los que se les hace el pago y de las sesiones mensuales remuneradas.
- Desglose de los incentivos salariales que se reconocen en la institución, con su respectiva base legal, justificación y puestos para los que rige. La información relativa a esta partida sólo debe ser registrada en el sistema de información establecido para esos efectos, junto con la información de la ejecución del presupuesto del segundo y cuarto trimestre.

Transferencias: Detalle de las transferencias que se giraron durante el trimestre señalando los entes u órganos beneficiarios directos, la finalidad y el monto transferido.

Amortización e intereses de la deuda: Detalle por préstamo de la amortización e intereses cancelados durante el trimestre y el saldo de la deuda considerando esa amortización.

- a) Identificación de necesidades de ajustes, ya sea a nivel de presupuestación o de ejecución, obtenida como resultado de las fases de control y evaluación presupuestaria.
- b) Los estados financieros que la institución debe emitir de acuerdo con la normativa contable que le rige, con corte al 30 de junio de cada año. Dichos estados deben presentarse con la información de la ejecución presupuestaria del segundo trimestre.
- c) Un estado o informe que demuestre la congruencia de la información que refleja la ejecución presupuestaria al 30 de junio con la información que reflejan los estados financieros con corte a esa fecha.
- d) Cualquier información que sea solicitada mediante requerimientos específicos, por la gerencia del área de fiscalización superior respectiva.

Una vez finalizado el ejercicio económico, la Contraloría General de la República (2012, p.40) establece que se debe realizar la liquidación presupuestaria de los recursos asignados, según la siguiente norma:

4.3.16 Liquidación presupuestaria. Es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero -déficit o superávit-, como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.

El documento de la liquidación presupuestaria debe ser remitido a la Contraloría General de la República a más tardar el 16 de febrero del año siguiente al presupuesto ejecutado, por medio del sistema electrónico diseñado por el Órgano Contralor, según lo establecido en la normativa vigente. La Contraloría General de la República (2012, pp.42-43) establece que la información que debe remitirse en el documento de la liquidación presupuestaria se regula en la siguiente norma:

4.3.19 Información sobre la liquidación presupuestaria que debe suministrarse a la Contraloría General y documentación adjunta. La información de la liquidación presupuestaria y documentación adjunta a ella que debe incorporarse en el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General, comprenderán lo siguiente:

a) Instrumento o mecanismo que confirme la oficialidad de la información y comprobante de que el jerarca conoció o aprobó, según corresponda la liquidación presupuestaria.

i. El jerarca de la institución o de la instancia - legal o contractualmente- competente para el suministro de la información de la liquidación presupuestaria al Órgano Contralor, deberá confirmar la oficialidad de la misma. Para lo anterior, la normativa que regule el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General para la incorporación de la información, determinará el instrumento o mecanismo específico a utilizar para dicha confirmación.

ii. Referencia del acuerdo mediante el cual el jerarca conoció o aprobó según corresponda la liquidación presupuestaria. Tratándose de contratos de fideicomiso se suministrará el documento que haga constar que la liquidación presupuestaria fue conocida por el órgano que sea legal y contractualmente competente para tal efecto.

b) Resultados de la liquidación presupuestaria. i. Resumen a nivel institucional que refleje la totalidad de los ingresos recibidos y el total de gastos ejecutados en el periodo. Lo anterior, a fin de obtener el resultado financiero de la ejecución del presupuesto institucional -superávit o déficit-.

ii. Detalle de la conformación del superávit específico según el fundamento que lo justifica.

iii. Monto del superávit libre o déficit, -superávit o déficit total menos superávit específico-.

iv. Detalle del cálculo de cada uno de los componentes del superávit específico identificado por cada fuente de recurso.

v. Resultado de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas.

c) Información complementaria:

- i. Comentarios generales de la liquidación de los ingresos y gastos y de las desviaciones de los objetivos y metas de mayor relevancia.
- ii. Un estado o informe que demuestre la congruencia del resultado de la liquidación del presupuesto -superávit o déficit-, con la información que reflejan los estados financieros con corte al 31 de diciembre del periodo respectivo.
- iii. Los estados financieros que la institución debe emitir de acuerdo con la normativa contable que le rige, con corte al 31 de diciembre.
- iv. Cualquier información que sea solicitada mediante requerimientos específicos de la gerencia de área de fiscalización superior respectiva.

Cabe indicar que durante la fase de ejecución presupuestaria, se deben establecer controles presupuestarios que permitan una adecuada ejecución de los recursos asignados a las instituciones, los cuales se explican a continuación en la fase de control presupuestario.

Control presupuestario.

Es durante el desarrollo de esta fase que se monitorean tanto la ejecución de los recursos como el cumplimiento de los objetivos y las metas del plan anual operativo asociados a los mismos, y se identifican las desviaciones de ambos, para realizar los ajustes y/o correcciones que correspondan.

La Contraloría General de la República (2012, p.43) define que esta fase “comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que se aplican para garantizar razonablemente el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional, incluyendo los respectivos objetivos y metas”.

El objetivo del control presupuestario es identificar las desviaciones que se puedan presentar durante la ejecución de los recursos del presupuesto, para que se realicen oportunamente

las correcciones necesarias, y lograr los objetivos y metas establecidos en el plan anual operativo según la vinculación del presupuesto a los mismos.

Es responsabilidad del Jерarca, Directores, Jefaturas y demás funcionarios el implementar los controles necesarios que permitan que la ejecución presupuestaria se realice de forma transparente, oportuna, eficaz, eficiente, económica y en completo apego al bloque de legalidad. Para lograr esto se debe considerar como mínimo lo establecido por la Contraloría General de la República (2012, p.43) en la norma 4.4.3 en los siguientes puntos:

- a) La consecución de los fines y objetivos institucionales, así como los medios disponibles para ello.
- b) El valor agregado del control a la gestión institucional y que el beneficio de su aplicación supere su costo.
- c) Las características de las diferentes actividades y procesos relacionados con la ejecución del presupuesto institucional.

En esta fase es donde se identifican las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, las deficiencias que pueda presentar el sistema presupuestario institucional y las desviaciones entre la ejecución presupuestaria y la física con respecto al plan anual operativo, para así realizar las correcciones necesarias durante el ejercicio económico.

Evaluación presupuestaria.

Es en la fase de evaluación presupuestaria donde se analizan los resultados obtenidos de la ejecución física (objetivos y metas) y la ejecución financiera (ejecución presupuestaria) de la institución, y se comparan con lo programado en el plan y presupuesto institucional. Los resultados obtenidos en esta fase deben servir como insumo al Jерarca, Directores, Jefes y demás funcionarios para la toma de decisiones.

La Contraloría General de la República (2012, p.45) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, define esta fase como se indica a continuación:

4.5.1 Concepto. Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, mediante los cuales se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Todo lo anterior de acuerdo con la planificación, la programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad.

El objetivo de la fase de evaluación presupuestaria es valorar cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados durante el ejercicio económico, según lo programado y lo presupuestado. Los objetivos y metas planteadas en el plan anual operativo deben contribuir al cumplimiento de la misión, visión, políticas y objetivos institucionales.

Es responsabilidad del Jefe, Directores, Jefaturas y demás funcionarios que la evaluación presupuestaria se desarrolle adecuadamente y según lo establecido por la Contraloría General de la República (2012, pp.45-46) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, según los siguientes puntos de la norma 4.5.3:

- a) Establecer los mecanismos y procedimientos que permitan:
 - i. Asegurar la participación de todos los funcionarios.
 - ii. Realizar evaluaciones periódicas de la ejecución de su presupuesto institucional.
 - iii. Consolidar a nivel institucional la evaluación presupuestaria.
- b) Facilitar la transparencia de los resultados de la gestión presupuestaria institucional de acuerdo con la evaluación realizada y divulgar oportunamente a los ciudadanos la información que se obtiene como producto de ella.
- c) Conocer y utilizar los resultados de la evaluación presupuestaria para la rendición de cuentas y la toma de decisiones en los diferentes niveles, en procura de mejorar la gestión institucional en general y en particular la presupuestaria, de forma permanente, consistente y oportuna.

La Contraloría General de la República (2012, pp.46-47) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público establece que para realizar la evaluación presupuestaria se debe considerar como mínimo lo indicado en la norma 4.5.4, que se transcribe a continuación:

4.5.4 Aspectos mínimos a considerar en la evaluación presupuestaria. Para evaluar el presupuesto institucional, la Administración deberá considerar al menos los siguientes aspectos:

- a) La calidad y suficiencia de la información interna o externa que se utilizará en la evaluación presupuestaria.
- b) La demanda y satisfacción de los bienes y servicios dirigidos a los usuarios, teniendo en cuenta los ámbitos de eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- c) El comportamiento de los indicadores contenidos en la planificación institucional según el presupuesto aprobado y el aporte de este a lo proyectado para el periodo de tres años, según lo establecido en la norma 2.2.5. Este análisis debe realizarse en el contexto de su aporte a la situación económica, social y de medio ambiente del país y de las metas y objetivos contenidos en los planes nacionales, sectoriales, regionales y municipales, según corresponda.
- d) Las desviaciones financieras de mayor relevancia detectadas con respecto al presupuesto institucional aprobado y la incidencia en la ejecución física contenida en la planificación anual.
- e) La información que muestran los estados financieros, afectada por la ejecución del presupuesto.
- f) Los requerimientos de información de las instancias competentes en rectoría, regulación y control para el ejercicio de sus competencias. (Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, Norma 4.5.4)

Las instituciones públicas deben presentar a la Contraloría General de la República, dos informes semestrales acumulativos con los resultados de la evaluación presupuestaria, el primero con corte al 30 de junio y el segundo al 31 de diciembre. La información se remite por medio del sistema electrónico diseñado por el Órgano Contralor, según la normativa respectiva.

La Contraloría General de la República (2012, pp.47-48) en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público señala que los dos informes de evaluación presupuestaria que se remitan este ente Contralor deben contener la información y documentación establecida en la siguiente norma:

4.5.6. Información sobre la evaluación presupuestaria que debe suministrarse a la Contraloría General de la República y documentación adjunta. Los informes sobre la evaluación presupuestaria y la documentación complementaria que debe incorporarse en el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General de la República, comprenderán lo siguiente:

a) Instrumento o mecanismo que confirme la oficialidad de la información y comprobante de que el jerarca conoció o aprobó, según corresponda la liquidación presupuestaria.

i. El jerarca de la institución o de la instancia –legal o contractualmente- competente para el suministro de la información de la liquidación presupuestaria al Órgano Contralor, deberá confirmar la oficialidad de la misma. Para lo anterior, la normativa que regule el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General para la incorporación de la información, determinará el instrumento o mecanismo específico a utilizar para dicha confirmación.

ii. Referencia del acuerdo mediante el cual el jerarca conoció el resultado de la evaluación presupuestaria. Tratándose de contratos de fideicomiso deberá suministrarse el documento que haga constar que la evaluación presupuestaria fue conocida por el órgano que sea legal y contractualmente competente para tal efecto.

b) Información sobre la evaluación presupuestaria. El informe comprenderá al menos el análisis de los siguientes aspectos:

i. El comportamiento de la ejecución de los ingresos y gastos más importantes, que incluya las principales limitaciones presentadas en materia de percepción de ingresos y ejecución de gastos.

ii. El resultado de la ejecución presupuestaria parcial o final -superávit o déficit-. En caso de que el resultado al final del año fuera un déficit, debe elaborarse un plan de amortización, el cual debe ser aprobado por el jerarca.

iii. Las desviaciones de mayor relevancia que afecten los objetivos, metas y resultados de lo alcanzado con respecto a lo estimado previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.

iv. El desempeño institucional y programático, en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el uso de los recursos públicos, según el logro de objetivos, metas y resultados alcanzados en los indicadores de mayor relevancia, definidos en la planificación contenida en el presupuesto institucional aprobado.

v. Asimismo, este desempeño debe analizarse en función de su aporte a la situación económica, social y de medio ambiente del país y de las metas y objetivos contenidos en los planes nacionales, sectoriales, regionales y municipales según corresponda.

vi. La situación económico-financiera global de la institución, con base en la información de los estados financieros en complemento de la ejecución presupuestaria.

vii. Una propuesta de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional.

c) Información complementaria.

Cualquier información que sea solicitada mediante requerimiento específicos de la gerencia de área de fiscalización superior respectiva.

Los informes de evaluación presupuestaria deben mostrar los resultados del análisis de la ejecución física y financiera del presupuesto, evaluados objetivamente y bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad, según lo establecido en la planificación institucional.

Además, se deben indicar las medidas correctivas y las acciones a implementar para fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional.

Para una mejor comprensión del proceso presupuestario en el sector público, a continuación se brinda el siguiente diagrama que resume las fases explicadas anteriormente y basado en lo que establece la Contraloría General de la República en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (2012).

Figura 1

Fases del proceso presupuestario en el Sector Público.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Presupuestos plurianuales

El presupuesto plurianual es un instrumento que se complementa con el presupuesto anual, ya que el primero contiene las estimaciones a mediano plazo, las cuales brindan a las instituciones una visión más amplia de las necesidades para los años previstos en dicha herramienta.

Definición de presupuesto plurianual.

Roberto A. Martirene en Santiago de Chile, publica en el año 2007 para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Manual del presupuesto plurianual, en el cual define esta herramienta de la siguiente forma:

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

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras (Martirene, 2007).

Por otra parte, Pacheco (2009), escribe para el periódico La República un artículo sobre los presupuestos plurianuales, donde lo define como “una estimación de las variables fiscales (ingresos, gastos y financiamiento) a tres o más años, con base en una proyección de las principales variables macroeconómicas, coordinadas con el Banco Central. Generalmente se proyecta para dos periodos más del presupuesto que se presenta para el año respectivo.”

También es importante que se considere lo establecido por la Contraloría General de la República en la norma 2.2.5 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público con respecto a la visión plurianual que debe considerarse en la elaboración del presupuesto institucional, y si bien se debe respetar el principio de anualidad, los ingresos y gastos estimados en el presupuesto anual deben mantener concordancia con las proyecciones plurianuales de la gestión financiera institucional.

Además de lo anterior, la Contraloría General de la República (2012, p.14) señala que las instituciones públicas “deben establecer los mecanismos e instrumentos necesarios que permitan realizar las proyecciones de las fuentes de financiamiento y de los gastos relacionados con el logro de esos resultados, para un periodo que cubra al menos los tres años siguientes al ejercicio del presupuesto que se formula.”

Proceso de formulación del presupuesto plurianual.

Martirene (2007) señala que el presupuesto plurianual cuenta con fases similares a las del ciclo presupuestario, “no se dan todas las transacciones y operaciones que se realizan normalmente durante el transcurso del ciclo convencional, sobre todo en lo que se refiere a la ejecución y el control” (p.37).

Además Martirene define en este manual como fases del presupuesto plurianual las siguientes: programación, aprobación, actualización, ejecución del presupuesto y evaluación y describe las actividades que se realizan en cada una, considerando que el presupuesto plurianual es un complemento del presupuesto anual y que este presupuesto se elabora como una herramienta para las autoridades políticas y de alta dirección del Gobierno.

En la fase de programación Martirene (2007) define cuatro actividades principales: “planeamiento y programación presupuestaria global de mediano plazo, actividades de capacitación, formulación del anteproyecto de presupuesto anual y del anteproyecto de presupuesto plurianual y preparación del proyecto del presupuesto plurianual” (p.38).

Para la primera actividad de esta fase que es el planteamiento y programación presupuestaria global de mediano plazo, Martirene (2007) indica que se debe “elaborar una serie de directivas programáticas y financieras de carácter global, la matriz de objetivos y resultados estratégicos, el marco de variables macroeconómicas, límites financieros multianuales y demás recaudos necesarios para que las instituciones ejecutoras puedan elaborar los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual” (p.38-39).

Lo anterior generará un documento con los lineamientos generales emitidos por el gobierno con respecto a las políticas públicas prioritarias, objetivos y resultados estratégicos esperados y cada institución debe vincular estos lineamientos a sus planes y presupuestos institucionales en lo que corresponda a cada una, de conformidad con lo establecido por el gobierno en dicho documento.

Además de los lineamientos generales, en esta primera actividad también se realizan las proyecciones de las variables macroeconómicas de mediano plazo, entre las cuales se encuentran el PIB, el tipo de cambio y la inflación, tasas de interés, entre otras, las cuales deben proyectarse para el periodo que contemple el presupuesto plurianual (tres, cuatro o cinco años), con la proyección de dichas variables se podrán determinar los límites de gastos para las instituciones.

Una vez emitidos los lineamientos generales y realizadas las proyecciones de las variables macroeconómicas, se deben determinar las metas del marco fiscal de mediano plazo, para las que Martirene (2007) señala que “se puede partir de los senderos aprobados con anterioridad por las

autoridades y expresados en términos del PIB, que todavía no han sido compatibilizados con una proyección actualizada de los gastos e ingresos” (p.40).

Luego se realiza la proyección de los ingresos fiscales y las fuentes de financiamiento, la cual consiste en proyectar los ingresos corrientes y los de capital y las fuentes financieras para cada uno de los periodos, las cuales deben realizarse según las metodologías propias de cada país y por las oficinas especializadas del gobierno en estos temas.

Dentro de la fase de programación, se deben de establecer los límites presupuestarios para las principales instituciones del sector público, considerando todo tipo de entidades, poderes, ministerios, descentralizadas, entre otros. Estos límites serán el tope que tendrán estas instituciones para estimar los gastos para los años que abarque el presupuesto plurianual.

El establecer estos límites se deriva de una práctica de “arriba hacia abajo”, es decir, se especifica para cada institución cuáles serán los topes para los niveles de gasto, las fuentes de financiamiento y el objeto de gasto. Sin embargo, aunque se fijen estos límites no se puede dejar de lado que cada institución debe estimar los gastos de remuneraciones, operación, inversión pública, atención de programas prioritarios y todos los demás gastos obligatorios.

Por último, en esta fase se debe emitir un documento o varios, con las instrucciones técnicas e informáticas (sistemas de información) para la formulación tanto del presupuesto anual como el plurianual, Martirene (2007, p.44) señala que dichos documentos deben incluir “los fundamentos conceptuales y principales beneficios y limitaciones del instrumento, las bases operativas, con los formularios y demás especificaciones técnicas”, además se debe indicar “los niveles de desagregación de los ingresos, gastos y cuentas de financiamiento”, así como “las cuentas plurianuales de ahorro-inversión-financiamiento, de la composición funcional e institucional del gasto y de las planillas más detalladas de cada institución.”

Como segunda actividad de la fase de programación Martirene (2007) señala las actividades de capacitación, la cual es fundamental ya que se desea implementar un nuevo instrumento (presupuesto plurianual) en el proceso de formulación. Además, indica que “el propósito de estas actividades es garantizar el adecuado conocimiento de los objetivos, métodos, técnicas y procedimientos que es necesario conocer para elaborar el próximo presupuesto y el presupuesto plurianual, procurando además que dichos conocimientos sean convenientemente interpretados e internalizados” (p.44).

Cabe indicar que además del conocimiento que se debe adquirir sobre la aplicación y uso del nuevo instrumento, Martirene (2007) señala que se debe capacitar en temas como “programación presupuestaria de mediano plazo, proyección multianual de ingresos, análisis e interpretación interanual de los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento y de la distribución funcional del gasto” (p.44).

Como tercera actividad de la fase de programación Martirene (2007, p.44) indica la “formulación del anteproyecto de presupuesto anual y del anteproyecto de presupuesto plurianual”, el objetivo general de esta actividad es:

Distribuir en forma anual y plurianual los techos que le fueron comunicados a la institución y determinar la brecha existente entre los mismos y las necesidades de gastos compatible con el cumplimiento de los objetivos y resultados del plan estratégico de la institución.

Por otra parte Martinere (2007, p.45), propone un proceso a grandes rasgos que pueden seguir las instituciones públicas para realizar esta actividad, en la que menciona los pasos a seguir:

- Formulación o actualización del plan estratégico;
- formulación de la versión preliminar del plan operativo anual de las instituciones, que incluye una estimación agregada y anual de los gastos del período plurianual;
- elaboración de los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual, ajustado a los topes financieros que le fueron comunicados a cada institución;

- presentación oficial a las autoridades de los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual.

Como última actividad de la fase de programación Martinere (2007) menciona la de “preparación del proyecto de presupuesto plurianual”, la cual es una actividad centralizada que realizan las oficinas de presupuesto centrales de cada país, las cuales recibirán todos los anteproyectos de presupuesto de las instituciones públicas con el objeto de “revisarlos, analizarlos y compatibilizarlos con las políticas presupuestarias, de tal forma que las autoridades políticas puedan tomar las decisiones finales en lo que se refiere al proyecto de ley de presupuesto anual y al proyecto plurianual” (p.52).

Los analistas presupuestarios de las oficinas de presupuesto deben contar con el criterio y los conocimientos suficientes para analizar los anteproyectos de presupuesto, y además realizar las observaciones y recomendaciones pertinentes a las autoridades políticas acerca de las decisiones que deben tomar en la fase de aprobación del presupuesto plurianual.

Como segunda fase del proceso de elaboración del presupuesto plurianual Martinere (2007, p.53) señala la de “Aprobación”, e indica que esta fase puede seguir un trámite similar al que se aplica para aprobar el proyecto de ley del presupuesto anual del país y que una vez aprobado debe ser de conocimiento público.

Como tercera fase del proceso de elaboración del presupuesto plurianual Martinere (2007) indica la de “Actualización” y señala que esta es diferente a la que pueda utilizarse para el presupuesto anual, en el cual los registros y modificaciones presupuestarias deben mantenerse con registros exactos. En el caso del presupuesto plurianual menciona que este es un “instrumento que muestra los grandes números y realizaciones de las cuentas gubernamentales y por lo tanto no debe ser modificado a causa de los cambios que no modifican sustancialmente el perfil de dichas cuentas” (p.54).

Sin embargo Martinere (2007) también aclara que en caso de requerirlo la versión original del presupuesto plurianual debe ajustarse en caso de que “existan modificaciones en las asignaciones o disposiciones con amplio impacto en los gastos”. Además, también aclara que si “los cambios introducidos quizás repercutan a su vez en las previsiones de los años posteriores, las cuales también deberían ser objeto de modificación” (p.54).

Como cuarta fase del proceso Martinere (2007) indica la de “Ejecución del Presupuesto Plurianual” y menciona que los registros detallados de la ejecución presupuestaria deben realizarse en el presupuesto anual, por lo que no tiene sentido que se efectúen en ambos presupuestos. Sin embargo, es necesario que una vez que finalice el primer año se muestren “los desvíos entre lo programado y lo realizado, y entre las anteriores y las nuevas proyecciones, especificándolo dentro del propio documento aprobatorio del nuevo Presupuesto Plurianual” (p.54).

La última fase del proceso Martinere (2007, pp.54-55) establece que es la “Evaluación” y señala que aunque se realicen seguimientos y evaluaciones anuales, es relevante que para el presupuesto plurianual se efectúen también y menciona los siguientes puntos:

- Identificación y análisis de las causas de los desvíos entre la ejecución y las proyecciones, globales y sectoriales;
- Evaluación, realizada por un ente externo, sobre la calidad de las proyecciones y supuestos plurianuales, globales y sectoriales;
- Evaluación externa del Presupuesto Plurianual en lo que se refiere a la coherencia existente, durante el período plurianual, entre la cadena de relaciones entre objetivos y resultados estratégicos, volúmenes de prestaciones y de provisión de bienes y servicios, y asignaciones financieras;
- Identificación, análisis y evaluación del grado de cumplimiento de las metas de resultados de maduración plurianual;
- Evaluación externa del grado de utilización del Presupuesto Plurianual por parte de las autoridades políticas del gobierno y de las instituciones ejecutoras.
- Evaluación externa del grado de repercusión del Presupuesto Plurianual en los sectores especializados y en la opinión pública.

Para una mejor comprensión de las fases del proceso presupuestario plurianual propuesto por Martinere (2007) y explicadas anteriormente, a continuación se elabora un diagrama con las fases que se siguen y además de muestra otro con las actividades principales de la fase de programación.

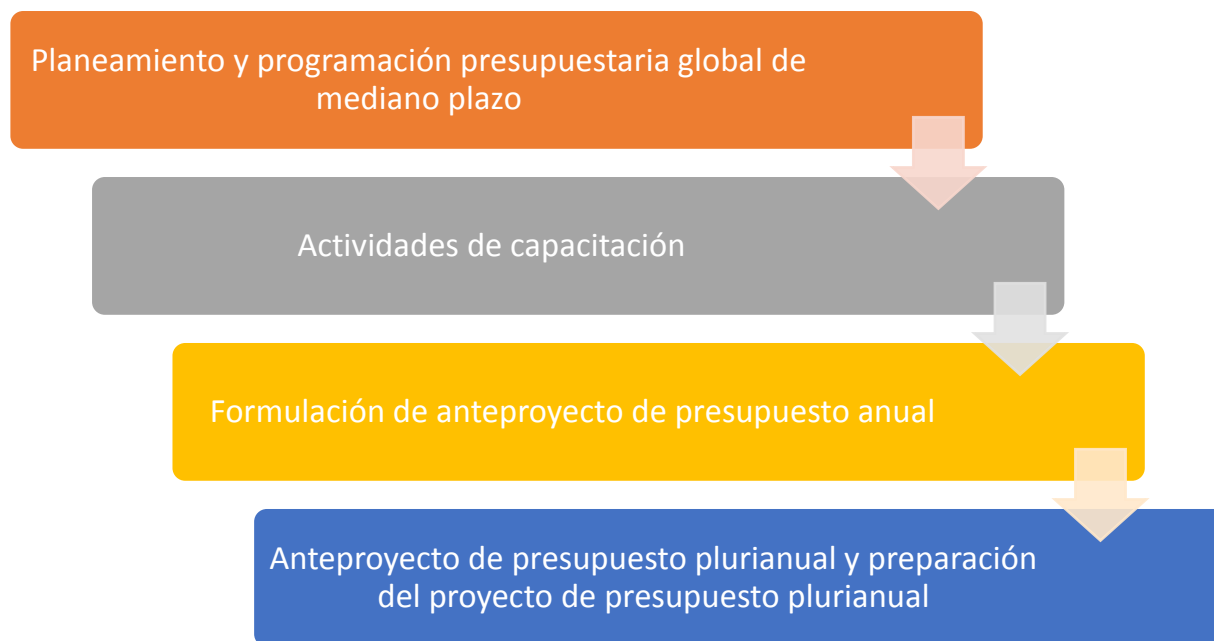
Figura 2

Fases del proceso presupuestario plurianual



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Figura 3

Actividades de la fase de programación del presupuesto plurianual

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

Enfoque de la Investigación

Al realizar una investigación, se consultan diferentes fuentes de información y se realizan trabajos de campo, encuestas, observaciones, entre otros; lo anterior describe cómo es el tipo de investigación o estudio que se desea realizar; entre los que hay tres enfoques de acuerdo con el tipo de investigación: cualitativo, cuantitativo y mixto.

Enfoque cualitativo

Hernández, Fernández y Batista (2014) define el enfoque cualitativo como el que “Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación.”. En este tipo de enfoque se incluye una gran variedad de visiones, técnicas y estudios no cuantitativos y se pueden desarrollar preguntas e hipótesis en todas las etapas de recolección y análisis de datos.

Enfoque mixto

En Hernández, Fernández y Batista (2014) se indica que el enfoque mixto “implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema”. En este tipo de enfoque se utilizan diversas fuentes de información y tipos de datos, como por ejemplo: pruebas de laboratorio, entrevistas con preguntas cerradas y abiertas, historiales clínicos, entre otros, por tanto, se utiliza para datos cuantitativos y para datos cualitativos y su interpretación se analiza en conjunto.

Enfoque cuantitativo

Hernández, Fernández y Batista (2014) define el enfoque cuantitativo como el que “utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías”, este es más organizado, sigue una secuencia específica y no puede omitir ninguno de los pasos a seguir.

Considerando los tres tipos de enfoque definidos anteriormente, al no existir en el CONARE una metodología para la formulación de los presupuestos en forma plurianual, la investigación se torna de carácter experimental, además implica una revisión teórica, de estudio y análisis de experiencias, la cual es secuencial y probatoria, por lo que esta investigación precisa un enfoque cuantitativo.

Diseño de la Investigación

El diseño o método de la investigación se explica en Hernández et al. (2014) que “se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea con el fin de resolver al planteamiento del problema” (p.128); por lo que una vez planteado el problema de la investigación y definido su enfoque, se debe clasificar la investigación en alguno o algunos de los diferentes diseños que establecen para las investigaciones de enfoque cuantitativo.

Para las investigaciones de enfoque cuantitativo Hernández et al. (2014) adopta la siguiente clasificación: “investigación experimental e investigación no experimental. A su vez, la primera puede dividirse de acuerdo con las clásicas categorías de Campbell y Stanley (1966) en: preexperimentos, experimentos “puros” y cuasiexperimentos. La investigación no experimental la subdividimos en diseños transversales y diseños longitudinales” (p.129).

En el caso de la investigaciones no experimentales Hernández et al. (2014) las define como “estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos” (p.152); lo anterior significa que en este tipo de investigaciones no se genera ningún experimento sino que sólo se observan situaciones que ya sucedieron o existen, por lo que en las mismas no se manipulan las variables ni se tiene control sobre ellas.

Considerando lo anterior, la presente investigación se define como no experimental ya que para la elaboración de la propuesta se considera la experiencia internacional en la elaboración del modelo para la formulación de presupuestos plurianuales en el CONARE, así como las opiniones del criterio experto recolectado mediante la aplicación de cuestionarios y entrevistas, para la construcción del mismo.

Muestra de la Investigación

Una vez definido el tipo de enfoque y el diseño de la investigación se delimita el tamaño de la muestra para la misma, para lo cual a continuación se define y explican los conceptos de población y muestra.

Población

En una investigación se debe delimitar la población objeto de estudio, Hernández et al. (2014) la define como el “conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones”, considerando que la metodología propuesta en esta investigación es para aplicar en el CONARE, la población objeto de estudio por conveniencia de la misma, se establece para los funcionarios involucrados directamente en el proceso de formulación de plan y presupuesto.

Muestra

En Hernández et al. (2014) se define como “subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo de ésta” (p. 173), por lo cual en los próximos párrafos se explicarán cuáles son los tipos de muestra con el fin de que se elija la más adecuada para esta investigación.

Para definir la muestra es relevante mencionar que Hernández et al. (2014) categoriza “las muestras en dos grandes ramas: las muestras no probabilísticas y las muestras probabilísticas” (p.175). En el caso de las muestras probabilísticas, todos los que conforman la población tienen la misma posibilidad de ser escogidos para el análisis de la investigación, caso contrario a la muestra no probabilística en la que los elementos dependen de las características de la investigación y el propósito de la investigación.

En el caso de este estudio por los objetivos de este, el tamaño de la población y la importancia del criterio experto en el tema que se desarrolla, se utiliza una muestra no probabilística. Por lo cual en el siguiente cuadro se indica a los funcionarios seleccionados para aplicar los instrumentos de recolección de datos.

Cuadro 1

Muestra no probabilística

Entrevistado	Calidades del entrevistado	Relevancia de la entrevista
Entrevistado 1	Programa: OPES	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos. Participa en el proceso de aprobación del presupuesto institucional.
Entrevistado 2	Programa: OPES	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la formulación del presupuesto institucional.
Entrevistado 3	Programa: PEN	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la aprobación del presupuesto del programa.
Entrevistado 4	Programa: PEN	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la formulación del presupuesto del programa.
Entrevistado 5	Programa: CENAT	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la formulación del presupuesto del programa.
Entrevistado 6	Programa: SINAES	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la aprobación del presupuesto del programa.
Entrevistado 7	Programa: SINAES	Conocimientos y visión sobre el rumbo institucional. Participa de procesos estratégicos y en la formulación del presupuesto del programa.

Variables

Hernández et al. (2014) define las variables como “propiedad que tiene una variación que puede medirse u observarse” y además indica que “adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, es decir, si forman parte de una hipótesis o una teoría” (p. 105).

A continuación se desarrollan las definiciones conceptual, operacional e instrumental por cada una de las variables de la investigación.

Metodología presupuestaria

El primer concepto a definir es la metodología presupuestaria desde el punto de vista de variable conceptual, operacional e instrumental. Además de esta definición, se indican los procedimientos de medición y los instrumentos para la recolección de datos.

Variable conceptual

La metodología presupuestaria es el grupo de mecanismos o procedimientos utilizados para la formulación o elaboración de presupuestos. Para los alcances de esta investigación se analizará cuál es la metodología que se utiliza actualmente en el CONARE para la elaboración del presupuesto anual.

Variable operacional

La metodología presupuestaria del CONARE se investigará con el análisis del procedimiento actual de formulación presupuestaria, los niveles de participación institucional, de aplicación y conocimiento del proceso, los mecanismos para la estimación de ingresos y egresos presupuestarios, así como el destino y seguimiento de los informes de ejecución y evaluación presupuestaria de los mismos.

Variable instrumental

La recolección de datos para el análisis de la metodología presupuestaria se realiza con la aplicación de cuestionarios y entrevistas a los funcionarios que participan en el proceso de formulación como lo son los directores, administradores, jefaturas y enlaces, así como la revisión documental de los procedimientos institucionales y de acuerdos del Consejo para conocer las decisiones y el seguimientos que se le brindan a los informes de ejecución y evaluación presupuestaria.

Requerimientos de presupuestación

El segundo concepto por definir es el de requerimientos de presupuestación desde el punto de vista de variable conceptual, operacional e instrumental. Además de estas definiciones, se indican los procedimientos de medición, y los instrumentos para la recolección de datos.

Variable conceptual

Los requerimientos de presupuestación son las condiciones necesarias para la formulación del presupuesto. Existen tres elementos principales que se deben considerar al iniciar con la formulación: los objetivos y metas, los ingresos y los egresos.

Los objetivos es lo que espera alcanzar la institución en el corto, mediano y largo plazo y las metas son la cuantificación de dichos objetivos, ambos deben estar alineados al plan estratégico institucional.

Entre los requerimientos para formular el presupuesto de ingresos se encuentran los recursos que recibe la institución del gobierno para su operación e inversión, los intereses por inversiones bancarias, convenios con otras instituciones, entre otros. Por otro lado se deben identificar los requerimientos para elaborar el presupuesto de egresos, el cual debe contemplar los gastos de operación, remuneraciones de los funcionarios, proyectos de inversión de los programas institucionales, obligaciones bancarias, transferencias a otras entidades públicas y otras gastos para la operación de la institución.

Variable operacional

Para medir esta variable se coteja si existe alineamiento de los objetivos y metas de plan estratégico institucional con los que establecen en el plan anual operativo de cada año.

En el caso de los ingresos se realiza una revisión documental del convenio de financiamiento de la transferencia del FEES, convenios específicos con otras instituciones

públicas, convenios con empresas privadas, estimación de intereses por inversiones en cuentas bancarias y certificados a corto y largo plazo y otros ingresos, como por ejemplo acreditación de carreras y equiparación de títulos.

Para la estimación de egresos, se revisan las solicitudes de presupuesto, donde se indiquen los cálculos realizados para la estimación de remuneraciones, gastos de operación, contrataciones de servicios, transferencias a otras instituciones, compra de equipos, inversión, entre otros.

Variable instrumental

La recolección de datos para el análisis de los requerimientos de presupuestarios se realiza con la revisión documental del plan estratégico institucional y el plan anual operativo, así como los documentos que contienen las estimaciones de los ingresos y egresos del presupuesto formulado.

Estructura presupuestaria

El tercer concepto por definir es el de la estructura presupuestaria desde el punto de vista de variable conceptual, operacional e instrumental. Además de la definición, se indican los procedimientos de medición, y los instrumentos para la recolección de datos.

Variable conceptual

La estructura presupuestaria se refiere al conjunto de elementos que clasifican, ordenan y presentan el presupuesto. Los presupuestos se pueden clasificar según: su flexibilidad (rígidos,

fijos, variables, estáticos), su periodo (corto o largo plazo), campo de aplicación (de operación o económico, financiero) y sector (público o privado).

Variable operacional

La operacionalización de esta variable se realiza con el Plan Anual Operativo y Presupuesto del CONARE para identificar la composición de la estructura presupuestaria del mismo, el tipo de presupuesto, su flexibilidad y la vinculación incluso con la estructura organizativa de la institución.

Variable instrumental

La recolección de datos para el análisis de la estructura presupuestaria se realiza con la revisión documental del Plan Anual Operativo y Presupuesto y las Modificaciones Presupuestarias del CONARE.

Evaluación de la gestión presupuestaria

El cuarto concepto por definir es el de evaluación de la gestión presupuestaria desde el punto de vista de variable conceptual, operacional e instrumental. Además de la definición se indican los procedimientos de medición, y los instrumentos para la recolección de datos.

Variable conceptual

La evaluación presupuestaria es una fase del proceso presupuestario en el cual se analizan y evalúan los resultados físicos y financieros de la ejecución de los recursos, según la planificación y programación del Plan Anual Operativo y el Presupuesto.

Variable operacional

La operacionalización de esta variable se realiza mediante el estudio del Plan Anual Operativo y Presupuesto del CONARE para identificar la composición de la estructura presupuestaria del mismo, el tipo de presupuesto, su flexibilidad e incluso la vinculación con la estructura organizativa de la institución.

Variable instrumental

La recolección de datos para el análisis de la estructura presupuestaria se realiza con la revisión documental del Plan Anual Operativo y Presupuesto y las Modificaciones Presupuestarias del CONARE.

Instrumentos Utilizados en la Investigación

La recolección de datos de esta investigación se realiza mediante los siguientes instrumentos:

Cuestionario

El cuestionario es uno de los instrumentos que se utilizan en las investigaciones de tipo cuantitativo, Hernández et al. (2014) lo define como un “conjunto de preguntas respecto de una o más variables que se van a medir” (p. 217).

En esta investigación se aplica un cuestionario con preguntas abiertas para medir las variables de metodologías y requerimientos de formulación presupuestaria, así como en la evaluación de la gestión, ya que estas proporcionan una información más amplia sobre el tema a desarrollar.

Revisión documental

El otro instrumento que se utiliza en esta investigación para la recolección de datos es la revisión documental, Hurtado de Barrera (2010) la define como “un proceso que abarca la ubicación, recopilación, selección, revisión, análisis, extracción y registro de información contenida en documentos” (p. 851).

Para el logro de los objetivos de esta investigación es fundamental la revisión documental, para realizar un análisis de documentos tanto públicos como internos de la institución, con el fin de extraer información relevante y útil para realizar una investigación más crítica sobre los procesos, metodologías, estimaciones, controles, evaluaciones y toma de decisiones.

Proceso para la Recolección de Datos

Para el proceso de recolección de datos, Hernández et al. (2014) señala que para el caso de las investigaciones cuantitativas se debe “elaborar un plan detallado de procedimientos que nos conduzcan a reunir datos con un propósito específico” (p.198). En este plan se deben considerar las fuentes de información, el método de recolección de datos y la preparación de dichos datos para su análisis.

La recolección de datos de esta investigación se realiza aplicando dos instrumentos: el cuestionario y la revisión documental. El cuestionario se elabora con una serie de preguntas abiertas y se aplica a la muestra de la población mediante una entrevista, una vez realizadas todas las entrevistas, estos datos se procesan uno a uno y se analiza cada respuesta, ya que al ser preguntas abiertas sus respuestas varían mucho entre sí.

Por otro lado en la revisión documental, se realiza un análisis detallado de los procedimientos, instructivos y formularios para la formulación del plan y presupuesto de la institución, de las solicitudes de presupuesto con las estimaciones de los gastos, así como los convenios que aseguran los ingresos institucionales. Además de lo anterior, se examinan el Plan Estratégico Institucional, Plan Anual Operativo, las Modificaciones, Liquidaciones y Evaluaciones, con el propósito de conocer a detalle el proceso institucional de formulación del plan y presupuesto, la estructura presupuestaria, así como la metodología de estimación de ingresos y egresos, la vinculación que existe entre la planificación estratégica y operativa, los resultados y la rendición de cuentas sobre los recursos asignados y las decisiones que se toman por parte de los altos jerarcas con respecto a lo anterior.

Método de Análisis de la Investigación

Según Hernández et al (2014) para el análisis de datos de una investigación cuantitativa se debe realizar un proceso que incluye las siguientes fases: selección del software para el análisis de datos, ejecución del programa, exploración de los datos, evaluación de la confiabilidad y validez lograda con la aplicación de los instrumentos de medición, análisis mediante pruebas estadísticas, otros análisis adicionales y preparación de los datos para presentarlos.

En lo que corresponde a esta investigación, una vez aplicados los cuestionarios se tabulan los resultados en una matriz de Excel para su análisis y clasificación según la similitud y relevancia de las respuestas obtenidas y se define cuál es la forma más adecuada de presentar y explicar los resultados.

En cuanto a la revisión documental, se elaboran diferentes matrices que agrupan, sintetizan y clasifican la información de los diferentes documentos consultados durante el proceso de recolección de datos, para obtener de una forma más detallada lo que desea de cada objetivo.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se presenta el análisis de los resultados obtenidos, producto de la realización de varias entrevistas, aplicadas a los funcionarios definidos en la muestra a partir de un cuestionario durante la semana del 12 al 16 de febrero del presente año. Además de las entrevistas, se realizó una revisión de diferentes documentos relacionados con los procesos de formulación, ejecución y evaluación del plan y presupuesto institucional.

El CONARE está conformado por cuatro programas, la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), el Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT) y el Estado de la Nación (PEN), cada uno de los programas tiene un Director y un Administrador que son los responsables de aprobar, coordinar y elaborar el plan y presupuesto del programa a su cargo, según el rol establecido para cada uno.

Cabe indicar que al no contar el CONARE con un Director General o un Director Ejecutivo, el Director de OPES asume por decisión del CONARE (Consejo conformado por los cinco Rectores de las Universidades Públicas), estas funciones. Al entrevistarlo, el indica que su rol dentro del proceso tiene varias aristas, lo que debe ser considerado al analizar estos resultados.

Cabe mencionar, que en el caso de OPES, el Administrador tiene funciones totalmente diferentes a las de los otros Administradores de Programa, por lo que para los efectos de la presente investigación, a este funcionario no se le consideró en las entrevistas realizadas. Según sea el caso o los resultados que se analicen en cada pregunta con respecto a este programa, el análisis se realiza con base en la revisión documental.

Ante la consulta realizada a los Administradores de Programa en la primera pregunta de la entrevista, sobre cuál es el procedimiento de formulación de plan y presupuesto en el CONARE, con el fin de verificar el grado de conocimiento de este proceso por parte de estos funcionarios, los entrevistados indicaron conocer el procedimiento y lo describieron en grandes actividades.

Sin embargo, las descripciones del procedimiento que realizaron los Administradores de Programa difieren entre sí, ya que el Administrador del SINAES sí describió el procedimiento institucional actual, indicando que este inicia con la definición de objetivos operativos y metas anuales, lo cual está vinculado a las políticas institucionales y a los objetivos estratégicos del Plan de Acción del CONARE. Una vez definidas las líneas de acción, inicia la construcción del presupuesto anual por partida y se definen las actividades enlazadas a las metas anuales, todo lo anterior es remitido a la Oficina de Desarrollo Institucional para la construcción del Plan anual Operativo y Presupuesto del CONARE.

En el caso del programa OPES, la información de cómo se aplica este proceso, se obtuvo de la revisión documental realizada a los respaldos del expediente de formulación del plan y presupuesto anual, comprobando que las dependencias de este programa aplican dicho proceso de forma muy similar al del programa SINAES. Sin embargo, en el caso de los programas CeNAT y PEN, la descripción que realizaron de este procedimiento, corresponde al que aplican internamente para definir los proyectos y metas anuales, y no lograron describir el procedimiento institucional.

Lo anterior evidencia que dos de los programas, no están aplicando el procedimiento institucional para la formulación del plan y presupuesto del CONARE y esto los limita a una visión de formulación como programa y no identifican este tipo de proceso como una acción institucional. Esto es relevante, ya que son los Administradores de Programa los responsables de elaborar una propuesta de plan y presupuesto anual a los Directores, por lo cual el conocimiento, la visión y el compromiso que deben tener estos funcionarios con el proceso de formulación son trascendentales para la institución.

El planteamiento de la segunda pregunta, se realiza con el propósito de verificar si los Directores y Administradores de los programas, así como otros involucrados, conocen el rol que desempeñan cada uno en el proceso de formulación del plan y presupuesto institucional y las funciones generales que realizan, a ello todos los entrevistados respondieron que sí conocen cuál es su rol y describieron de forma general sus funciones dentro de sus programas.

Las respuestas obtenidas en esta pregunta, se confrontaron con las funciones que se establecen en el procedimiento institucional para la formulación del plan y presupuesto, lo cual demuestra que los principales involucrados en este proceso lograron describir el rol que les corresponde asumir durante el desarrollo del mismo, lo cual contribuye a que el proceso se realice lo más apegado posible a lo establecido.

Sin embargo, aunque los principales actores de este procedimiento conocen y describen las funciones por realizar, los resultados de la primera pregunta del cuestionario evidencian que estas no se ejecutan como están establecidas en el procedimiento institucional.

En la tercera pregunta de la entrevista se le consulta a los Administradores de Programa, sobre cuáles son las metodologías que se utilizan en el CONARE para la formulación del presupuesto, esta se le realiza sólo a estos funcionarios considerándolos como los responsables dentro del proceso institucional de elaborar una propuesta presupuestaria a los Directores de Programa para su revisión y posterior aprobación.

Esta pregunta se realiza con el fin de conocer si existe en la institución una metodología definida para la elaboración del presupuesto del CONARE, cuáles elementos se consideran durante

la formulación y cómo se aplican. Además, si esta metodología se utiliza en todos los programas o sólo en algunos y si es la misma para todos los casos.

Ante la anterior consulta, los Administradores respondieron que la metodología que aplican es la establecida en las Normas Técnicas de Presupuesto Público y las Indicaciones para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República; por otra parte, otro de los entrevistados indica que la metodología aplicada es la de costos y con la revisión del presupuesto del año anterior se proyectan las partidas según el comportamiento de la ejecución. En el caso de otro de los programas, el Administrador señala que primero estima el monto de remuneraciones para el año en formulación y ello lo resta del monto total del presupuesto estimado por recibir, para distribuirlo entre las otras partidas tomando como base la ejecución del año anterior; por último, otro de los programas estima los egresos requeridos según los objetivos y metas formuladas, solicitando los recursos en función de lo que podría costar realizar las actividades asociadas.

Las respuestas obtenidas en esta pregunta, muestran que los Administradores de Programa utilizan métodos muy diferentes para formular el presupuesto de sus programas y aunque existe en el CONARE un procedimiento para el desarrollo de este proceso, este es muy general y no indica las técnicas o herramientas por utilizar para la estimación del presupuesto tanto a nivel institucional como en cada programa. Esto evidencia que no existe en el CONARE una metodología única para estandarizar la formulación del presupuesto en la institución.

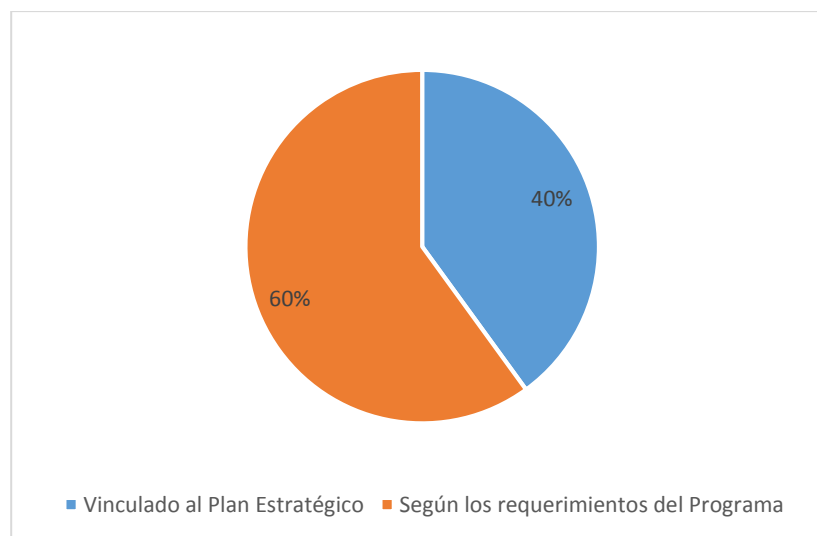
Al igual que la pregunta anterior, esta se le realizó sólo a los Administradores de Programa, pues como se indicó anteriormente, son los que presentan a los Directores de cada programa una propuesta del plan y presupuesto de cada año y por lo tanto deberían conocer con más detalle cuál es la información que se requiere para la elaboración de este proceso cada año.

Ante el planteamiento de esta pregunta, los Administradores de Programa indicaron que entre los requerimientos de información para este proceso se encuentran: información estratégica del programa, objetivos, lineamientos, normativa vigente, proyectos, definición de metas y productos y costo de las remuneraciones del personal, sin embargo al igual que las respuestas anteriores, los requerimientos indicados por cada programa son muy diferentes, lo que evidencia nuevamente, que aunque los programas (OPES, SINAES, CeNAT y PEN) forman parte de la misma institución, realizan los procesos institucionales según el criterio que considere cada uno.

Asimismo con estas respuestas, se muestra que aunque algunos de los programas tienen una intención de iniciar el proceso de formulación del plan y el presupuesto partiendo de una planificación estratégica, esto no ha sido posible ya que es hasta inicio de este año que se aprueba por parte del CONARE el Plan de Acción del Plan Estratégico, pues en años anteriores, solo se contaba con un Plan Estratégico que tenía aprobados sólo los objetivos y las políticas, es decir, no contenía las acciones estratégicas para su operacionalización.

De la quinta pregunta del cuestionario, realizada tanto a los Directores como a los Administradores de Programa, con respecto a cómo establecen en su programa las metas del plan anual operativo, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 1

Metas vinculadas al Plan Estratégico

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior muestra que sólo el 40% de los entrevistados indicó que las metas del plan anual operativo de su programa se plantean a partir de una vinculación con el Plan Estratégico, sin embargo se refieren al Plan Estratégico de su programa y no al Plan Estratégico Institucional. Además, es importante indicar que de los cuatro programas conformados en CONARE, sólo uno cuenta con un Plan Estratégico, los otros tres programas no cuentan con esta herramienta aún.

No obstante, si se consultan los documentos del Plan Anual Operativo del CONARE de los últimos tres años, en las matrices de planificación de los programas se incluyen dos columnas que vinculan los objetivos operativos y las metas de todos los programas con las políticas y objetivos del Plan Estratégico del CONARE, como se muestra en el siguiente ejemplo:

Imagen 4

Metas vinculadas al Plan Estratégico

POLÍTICAS DEL CONARE	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL CONARE	OBJETIVOS OPERATIVO DEL PROGRAMA	INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	CÓDIGO META	META	PRODUCTOS			PROGRAMACIÓN DE LA META		RESPONSABLES
							Descripción	Beneficiario	Tipo	I sem	II sem	
15, 9, 12	4.2	1.1 Contar con un modelo de Regionalización Interuniversitario	Modelo de Regionalización Interuniversitario	Porcentaje	1.1.1	100%	Modelo de Regionalización Universitaria	Conare, Universidades Públicas, Sociedad Civil	Final	30%	70%	Dirección
12, 16, 17	3.4	1.2 Implementar las acciones para la Integración de las instancias de Conare.	Porcentaje de acciones de integración ejecutadas	Porcentaje	1.2.1	80%	Acciones de Integración Instancias Conare	Conare, Sociedad Civil	Final	30%	50%	Dirección
12, 16	3.2	1.3 Implementar el plan de comunicación institucional	Porcentaje de avance en la implementación del plan de comunicación	Porcentaje	1.3.1	100%	Plan de comunicación implementado	Conare, Universidades y opinión pública	Final	60%	40%	Dirección
11, 15 y 16	3.2	1.4 Lograr la ejecución del Plan de Trabajo de la Auditoría Interna	Porcentaje del trabajos de Auditoría ejecutados	Porcentaje	1.4.1	85%	Trabajos de Auditoría Terminados	Instancias Auditadas y Conare	Final	35%	50%	Auditoría Interna
11, 15 y 16	3.2	1.5 Incrementar el porcentaje de recomendaciones implementadas	Porcentaje de recomendaciones implementadas	Porcentaje	1.5.1	10%	Recomendaciones implementadas	Instancias Auditadas y Conare	Final		10%	Auditoría Interna

Fuente: Plan Anual Operativo y Presupuesto del Conare, 2018.

Por lo tanto, si se consideran tanto los resultados obtenidos en las entrevistas como la evidencia de la revisión documental, se puede identificar que no coinciden las respuestas brindadas por los entrevistados con el documento del Plan Anual Operativo y Presupuesto del CONARE, lo cual evidencia que las políticas y los objetivos estratégicos de la institución están formulados de forma muy general, ello permite que, aunque los objetivos y las metas anuales están planteadas en función de los requerimientos de los programas y no en función del logro de las iniciativas estratégicas, se puedan vincular los objetivos institucionales.

Ante la consulta de la sexta pregunta planteada a los entrevistados (Directores y Administradores de Programa), sobre cómo establecen en su programa los ingresos y egresos requeridos para el presupuesto de cada año, se obtuvieron resultados muy diversos, ya que por la naturaleza de cada uno de los programas que conforman el CONARE, estos tienen diferentes fuentes de ingreso y de financiamiento.

Según lo indicado anteriormente y para una mejor comprensión de los resultados obtenidos, se elabora un cuadro ingresos que muestra en una columna las respuestas obtenidas en la entrevista y en otra, la información producto de la revisión documental, lo cual se muestra a continuación:

Cuadro 2

Determinación de ingresos en los programas del Conare

Programa	Respuestas de las entrevistas	Revisión documental
OPES		<p>Ingresos por venta de servicios: Se determinan a partir de una revisión histórica de los últimos cinco años, para determinar el monto a recibir</p> <p>Ingresos por intereses sobre títulos valores: Cada año la Oficina de Desarrollo Institucional, solicita a la Oficina Administrativa la estimación de estos ingresos. La Oficina Administrativa determina el monto considerando el rendimiento de las tasas de interés del último año.</p> <p>Ingresos del FEES: corresponde al 1.24% del monto total del FEES, según el convenio de financiamiento firmado entre el Gobierno y el Ministerio de Educación.</p> <p>Ingreso de la transferencia de la UTN: corresponde al monto que aporta la Universidad Técnica Nacional a partir del año 2016, producto de la adhesión de esta Universidad al Conare.</p> <p>Ingresos de Financiamiento: Se solicita al Departamento de Gestión Financiera una certificación que estima el superávit el año anterior, si es que existe algún proyecto de inversión que se financiará con recursos del superávit. La decisión de financiar o no el proyecto es decisión del Conare (5 Rectores que conforman el Consejo).</p>
SINAES	<p>En el caso de los ingresos, SINAES tiene dos fuentes de financiamiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto de la República, bajo Ley 8256, donde se estipula el 0.5% del FEES y 2. Ingreso por venta de servicios, (evaluaciones), las mismas se calculan basado en una proyección histórica. 	<p>Ingresos por venta de servicios: Se realizan diferentes proyecciones sobre los posibles procesos de acreditación y reacreditación que se van a realizar, según el comportamiento histórico y se multiplican por el costo de los mismos para obtener el monto final a recibir en el año.</p> <p>Ingresos de la transferencia del MEP (Ministerio de Educación Pública): Corresponde al 0.5% del monto total del FEES, según el convenio de financiamiento firmado entre el Gobierno y el Ministerio de Educación.</p>

Programa	Respuestas de las entrevistas	Revisión documental
CeNAT	<p>Hay un presupuesto límite, que se calcula con un monto base (presupuesto del año) + un porcentaje de crecimiento establecido, entonces a los laboratorios se les indica lo mismo, primero se atiende el costo del personal y luego el monto sobrante se distribuye en las necesidades de cada laboratorio para cumplir con el PAO planteado.</p> <p>Si los recursos no son suficientes, se busca complementar con recursos privados.</p>	<p>Ingresos del FEES-Fondo del Sistema: este programa se financia particularmente con recursos del Fondo del Sistema, por lo que el monto se asigna cada año por el Conare (5 Rectores que conforman el Consejo)</p> <p>Ingreso de la transferencia de la UTN: por acuerdo del Conare, a este programa se le asigna el monto correspondiente a ¢200 millones, provenientes de esta transferencia.</p>
PEN	<p>Hay ciertas señales que Conare que nos da, que es el como el macro techo, e indica un porcentaje de crecimiento, entonces hay un tipo de umbrales que los fija el paraguas institucional. Hay una decisión de Conare con respecto a cuánto va a crecer el programa, y Conare dice con cuanto va a apoyar a cada uno de los centros del programa (Estado de la Educación, Estado de la Región), porque una parte es de presupuesto ordinario y otra de Fondos del Sistema y entonces ahí lo que buscamos es la decisión y entonces tenemos el marco de recursos. El PEN además tiene en otros casos recursos importantes provenientes de Convenios con otras instituciones Entonces como se hace con las metas, primero que es lo que me permite el presupuesto hacer a mí, y de ahí es que se toman decisiones de buscar otros convenios para financiar lo que se quiere hacer.</p>	<p>Ingresos por venta de bienes: Se determinan a partir de una revisión de los ingresos del último año, para determinar el monto a recibir.</p> <p>Ingresos por venta de servicios: Corresponden a los ingresos que recibe el programa por los Convenios específicos con otras instituciones o entidades públicas o privadas.</p> <p>Ingresos del FEES: el Conare (5 Rectores que conforman el Consejo) le asignan un monto determinado por acuerdo, según los gastos de operación y un porcentaje de crecimiento.</p> <p>Ingresos del FEES-Fondo del Sistema: los informes del Estado de la Educación, Estado de la Región y Estado de Ciencia y Tecnología se financian con recursos del Fondos del Sistema, por lo que el monto se asigna cada año por el Conare (5 Rectores que conforman el Consejo)</p> <p>Ingresos de Financiamiento: Se solicita al Departamento de Gestión Financiera una certificación que estima el superávit el año anterior, si es que existe algún proyecto de inversión que se financiará con recursos del superávit. La decisión de financiar o no el proyecto es decisión del Conare (5 Rectores que conforman el Consejo).</p>

Fuente: Entrevistas realizadas y revisión documental del Conare

Como se muestra en el cuadro anterior, los programas que conforman el CONARE tienen una fuente limitada de ingresos y una alta dependencia de la transferencia del FEES (Fondo Especial de la Educación Superior), lo cual restringe a los programas en el planteamiento de proyectos o en la asignación de recursos a iniciativas estratégicas, ya que los ingresos que recibe el CONARE debe atender en forma primordial los gastos por remuneraciones, servicios públicos, limpieza, seguridad, entre otros, que son de operación básica de la institución.

Cabe destacar, que en los últimos años debido la crítica situación fiscal que atraviesa el país, no se ha logrado concretar entre el Gobierno y las Universidades Públicas una negociación del FEES quinquenal, como se realizaba en los años anteriores, ello ha generado incertidumbre con respecto a los ingresos que va a percibir la institución cada año y en el planteamiento de proyectos de más de un año de ejecución, porque no existe un aseguramiento de recursos.

Lo anterior, limita la visión a mediano o largo plazo con respecto a los proyectos requeridos de una ejecución mayor a un año y causa que los funcionarios involucrados en el proceso estimen los recursos sólo para el año en formulación y no en función de los objetivos y metas estratégicas. Lo anterior crea una cultura de formulación más operativa y restringe la formulación estratégica que requiere la institución.

Por otra parte, las respuestas obtenidas y de la revisión documental realizada con respecto a la estimación de egresos se resumen a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Determinación de egresos en los programas del Conare

Programa	Respuestas de las entrevistas	Revisión documental
OPES		<p>El Conare nace con la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), por lo que este programa es el que asume todos los gastos generales de la institución (servicios básicos, limpieza, seguridad, entre otros), así como los del personal administrativo que brinda apoyo y los servicios logísticos a todos los programas de la institución.</p> <p>La estimación de los gastos por remuneraciones la realiza la Oficina de Desarrollo Institucional (ODI) tanto para este programa como para el SINAES, CeNAT y PEN.</p> <p>Los egresos de las otras partidas presupuestarias se determinan según las solicitudes presentadas por las dependencias de este programa. Cada dependencia es la que realiza las estimaciones de los recursos que va requerir los cuales deben vincularse a las metas planteadas en el plan anual operativo.</p> <p>La ODI que es la dependencia responsable de recibir las solicitudes para integrarlas al presupuesto institucional, realiza una revisión general de los montos solicitados y en caso de duda solicita el detalle de las estimaciones.</p>
SINAES	<p>En el caso de egresos, se planifica en relación a los objetivos organizacionales y las acciones y a actividades previamente definidas, líneas de acciones y prioridades institucionales.</p>	<p>La estimación de los gastos por remuneraciones la realiza la Oficina de Desarrollo Institucional (ODI).</p> <p>Las estimaciones de los egresos de las otras partidas las realiza el Administrador del Programa, según los proyectos y actividades a desarrollar para cada año, la solicitud de estos recursos se vinculan a las metas planteadas en el plan anual del programa.</p>

Programa	Respuestas de las entrevistas	Revisión documental
CeNAT	<p>Primero se atiende el costo del personal y luego el monto sobrante se distribuye en las necesidades de cada laboratorio para cumplir con el PAO planteado. Si los recursos no son suficientes, se busca complementar con recursos privados. A los Directores de los laboratorios se les brinda el presupuesto del año anterior y como gastaron ese presupuesto, además se les da el monto de lo que se debe pagar en salarios para el año que se está formulando y se les solicita que indiquen como van a presupuestar la diferencia.</p>	<p>La estimación de los gastos por remuneraciones la realiza la Oficina de Desarrollo Institucional (ODI). Las estimaciones de los egresos de las otras partidas las realizan los Directores de cada uno de los laboratorios, y se le remiten a la Directora de la FunCeNAT para su revisión e integración al presupuesto del programa. La solicitud de estos recursos se vincula a las metas planteadas en el plan anual del programa.</p>
PEN	<p>Se revisan los convenios específicos que existen y los ingresos recibidos del FEES y se compara con el nivel de costo estimado de proyectos, en caso de que haya que realizar ajustes se buscan nuevos recursos o se ajustan los gastos. Los gastos se estiman de acuerdo al comportamiento de partidas del año anterior y a los proyectos que se tienen planificados realizar.</p>	<p>La estimación de los gastos por remuneraciones la realiza la Oficina de Desarrollo Institucional (ODI). Las estimaciones de los egresos de las otras partidas las realiza la Administradora del Programa, según los proyectos y actividades a desarrollar para cada año, la solicitud de estos recursos se vinculan a las metas planteadas en el plan anual del programa.</p>

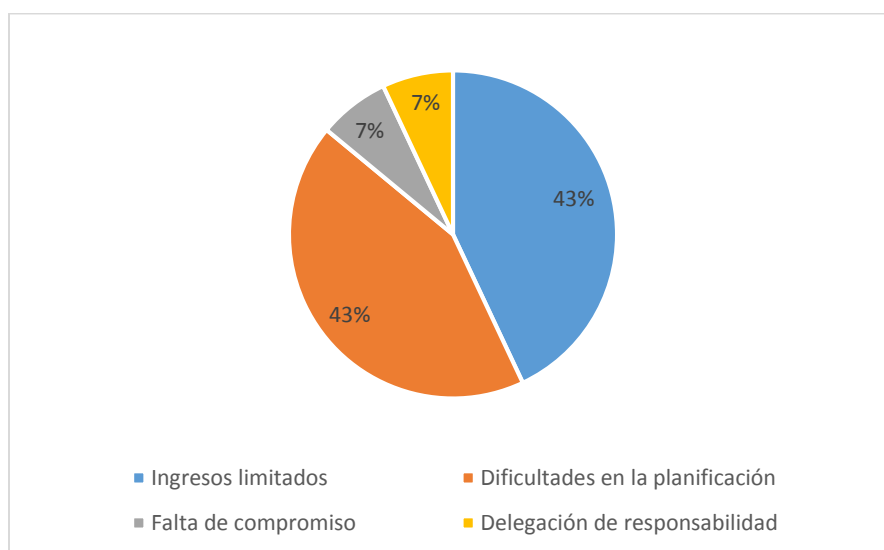
Como se muestra en el cuadro anterior, la estimación de los egresos de las partidas que no corresponden a las remuneraciones del personal, es realizada por los Administradores de Programas y por los enlaces de las dependencias del programa OPES según corresponda, en función de las metas y las actividades que se van a realizar para el año en formulación; sin embargo en la documentación revisada no se evidencia que los egresos se determinan utilizando técnicas estadísticas o de estimación de costos.

La ausencia de técnicas estadísticas o de estimación de costos en la proyección de egresos, generan grandes sesgos entre los recursos formulados y los realmente requeridos, lo cual causa que al final del periodo la institución posea recursos ociosos, los cuales hubiera podido destinar a proyectos estratégicos o de interés institucional, y evita altos superávits, restringidos o limitados por normativa de la Contraloría General de la República, en caso de que estos recursos deban presupuestarse en nuevo periodo.

Ante consulta planteada a los entrevistados con respecto a los tipos de restricciones o limitaciones que se les presentan durante la formulación del plan y presupuesto de cada año, con el fin de identificar los factores que pueden afectar de forma negativa el desarrollo del proceso, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 2

Limitaciones en la formulación del plan y presupuesto anual



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior muestra las principales limitaciones identificadas en las respuestas de los entrevistados, las cuales se explican a continuación para una mejor comprensión de los resultados obtenidos. Como se puede observar un 43% de los entrevistados menciona que la limitación en los ingresos requeridos les significa una restricción, pues, como se indicó anteriormente, el CONARE tiene una alta dependencia de los recursos provenientes de la transferencia del FEES, y en los últimos años esta negociación con el Gobierno se ha realizado año con año y no de forma quinquenal.

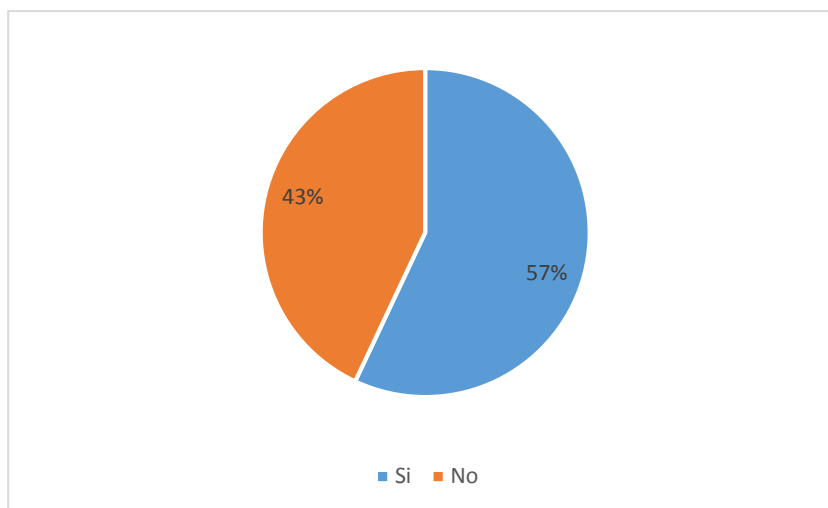
Lo anterior causa una condición en la formulación de los proyectos a mediano o largo plazo, pues el no poder asegurar los recursos por varios años, obliga a los funcionarios involucrados en los procesos de formulación de los planes y presupuestos a pensar más en una planificación anual que en una planificación plurianual y limita cada vez más su visión estratégica.

Por otra parte, el otro 43% de los entrevistados indicó que la limitación más importante presente durante la formulación, es la planificación de mediano plazo; es decir cómo visualizar su programa o dependencia en determinado tiempo y plantear las acciones y metas que contribuyan al logro de los objetivos. Además de lo anterior, indican que la rotación de los Rectores (Consejo que dirige el CONARE) afecta el planteamiento de una visión institucional, la cual es uno de los puntos de partida de la planificación estratégica y es insumo para el planificación de los programas y dependencias de la institución.

Finalmente, un 7% de los entrevistados indica que existe una delegación por parte de las Direcciones o Jefaturas de la institución en algunas funciones y el otro 7% que es falta de compromiso, ambos porcentajes están relacionadas con los procesos de formulación del plan y presupuesto. La delegación de estas tareas a funcionarios de sus dependencias aún y cuando estos no cuentan con las capacidades requeridas para el desarrollo de estas funciones, muestra una falta de compromiso por parte de las autoridades en los procesos de planificación institucional y confort en el planteamiento de objetivos estratégicos que contribuyan al logro de la visión institucional.

Ante la novena pregunta formulada tanto a los Directores como a los Administradores de Programa, con respecto a si recibe algún tipo de retroalimentación de los altos mandos de la institución sobre los informes de ejecución y evaluación presupuestaria, se obtienen los siguientes resultados:

Gráfico 3

Retroalimentación sobre los informes de ejecución y evaluación presupuestaria

Fuente: Elaboración propia

El gráfico anterior muestra como el 80% de los entrevistados indicó que sí recibe retroalimentación sobre los informes de ejecución y evaluación presupuestaria, mientras que el 20% indicó que no la recibe. Sin embargo, los entrevistados no indican en sus respuestas de quién reciben esta retroalimentación, si es de su superior inmediato o si es del CONARE (Rectores que conforman el Consejo), ni cuál es el tipo de retroalimentación, en el caso de los que sí la reciben.

Cabe indicar que producto de la revisión documental, se identificó que los informes de ejecución y evaluación presupuestaria son presentados a los señores Rectores para su conocimiento y autorización de envío a la Contraloría General de la República, no obstante en los acuerdos del Consejo no existe evidencia la solicitud de algún tipo de rendición de cuentas u observaciones a estos informes o de la remisión a los Directores de Programa los resultados presentados en dichos informes.

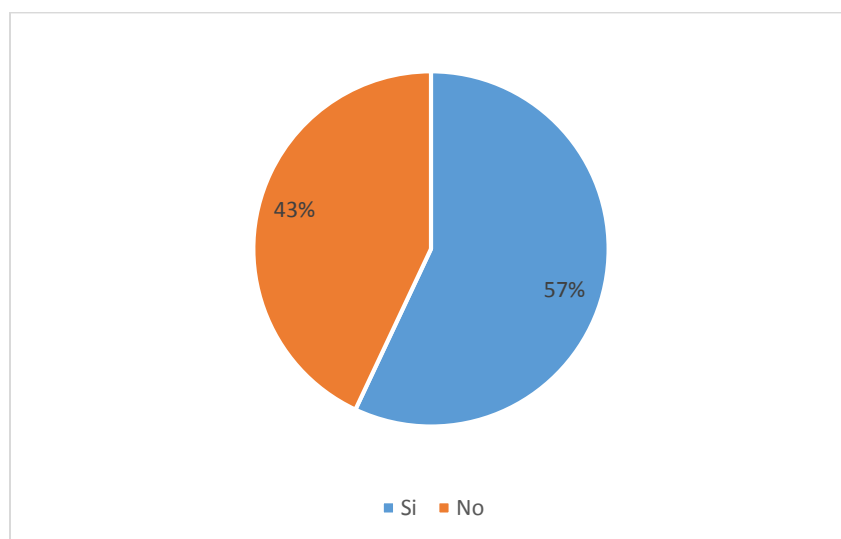
Lo anterior causa que los funcionarios responsables de la ejecución física y financiera institucional, asuman que los señores Rectores están de acuerdo o conformes con los resultados de

esta ejecución y no se ven comprometidos a tener una mejora constante en los resultados obtenidos al final de cada periodo.

En la décima pregunta se le consulta a todos los entrevistados, qué porcentaje del presupuesto consideran que se debe dedicar a las iniciativas estratégicas, con el fin de determinar si los funcionarios tienen claro o conocen cuánto de los recursos que presupuestan cada año lo dedican a la atención de actividades operativas y cuánto a los proyectos u objetivos estratégicos, sin embargo no todos los entrevistados lograron establecer este porcentaje como se muestra a continuación:

Gráfico 4

Porcentaje que se dedica a las iniciativas estratégicas



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico anterior se muestra que el 57% de los entrevistados indicó que en su programa se dedica un porcentaje a las iniciativas estratégicas y el porcentaje en cada caso, no obstante también aclaró que este es aproximado. Por otra parte el 43% no señaló un porcentaje o respondió que es muy difícil definirlo porque es muy variable.

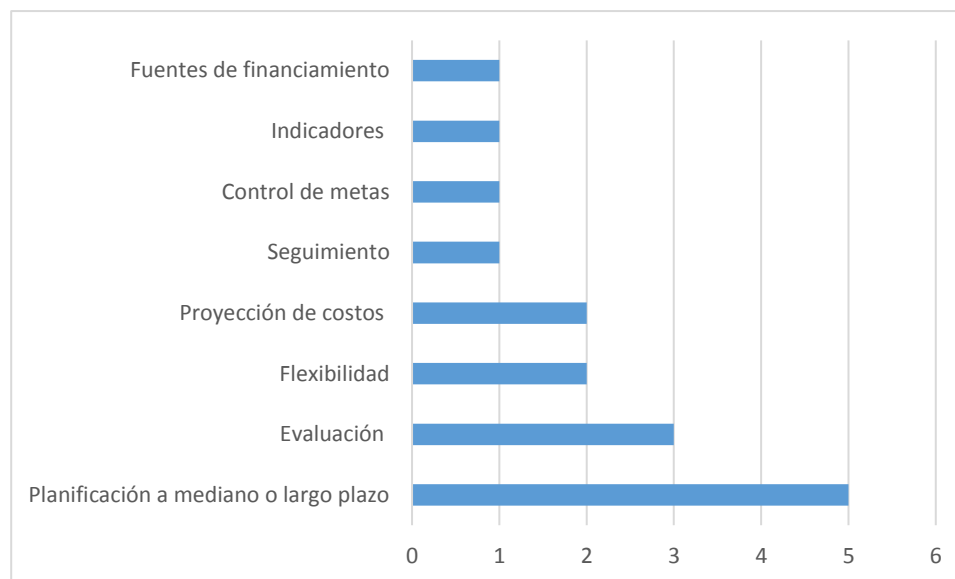
Al realizar una revisión del Plan Anual Operativo y el Presupuesto de los últimos tres años, no se encuentra en estos documentos un apartado que identifique cuáles son los proyectos o iniciativas estratégicas para ese año y cuánto es el presupuesto asociado a estos. Por otra parte, al realizar la consulta en el documento del Plan de Acción del Plan Estratégico del CONARE aprobado a inicios del presente año, las iniciativas de este Plan de Acción no indican el monto de los recursos que se estiman para realizar dichas acciones estratégicas.

Cabe indicar que en la formulación o construcción de un Plan Estratégico es fundamental que se definan o asignen los recursos financieros necesarios para la ejecución de los objetivos y las metas estratégicas propuestas. Si bien es cierto que las instituciones o entidades, deben atender en primera instancia las remuneraciones, los gastos operativos y otras necesidades prioritarias, es recomendable que parte del presupuesto de la institución se destine para el logro de los proyectos, objetivos y metas estratégicas, y de esta forma asegurar que el Plan Estratégico se ejecute con éxito.

Ante la consulta planteada a todos los entrevistados sobre los elementos que consideran que debe contemplar una metodología de formulación de presupuestos plurianuales, con el propósito de recopilar información para la propuesta que se realiza en esta investigación y conocer cuánto conocen los funcionarios consultados sobre el tema. A continuación se muestran los resultados:

Gráfico 5

Elementos a considerar en una metodología plurianual



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior muestra, según los entrevistados, que el elemento que debería contener una metodología de presupuestación plurianual es la planificación a mediano o largo plazo, y reflexionan acerca de este método de presupuestar pues debe partir de la interrogante sobre qué se quiere hacer y dónde se visualiza en un plazo determinado de tiempo.

Por otra parte, la evaluación es el segundo elemento con más coincidencias entre los entrevistados, pues estos funcionarios mencionan lo fundamental de evaluar continuamente acerca de cuál es el avance y el logro en la ejecución de las metas y los recursos de los presupuestos planteados de forma plurianual y además esa evaluación debe ser oportuna, para que las decisiones se tomen en un tiempo adecuado y los ajustes realizados, contribuyan realmente al logro de los objetivos y metas planteadas.

Asimismo, los entrevistados consideran que este tipo de herramienta deben contener las proyecciones necesarias para cuantificar el costo aproximado de los proyectos que se formulen en

el presupuesto plurianual para cada año y ello no se convierta en un ejercicio aritmético de un presupuesto inercial. Además, estiman que debe ser flexible para efectúen los cambios necesarios durante la ejecución de este presupuesto y valorar si esto va a repercutir en los años que aún faltan por ejecutar y ajustarlo según corresponda.

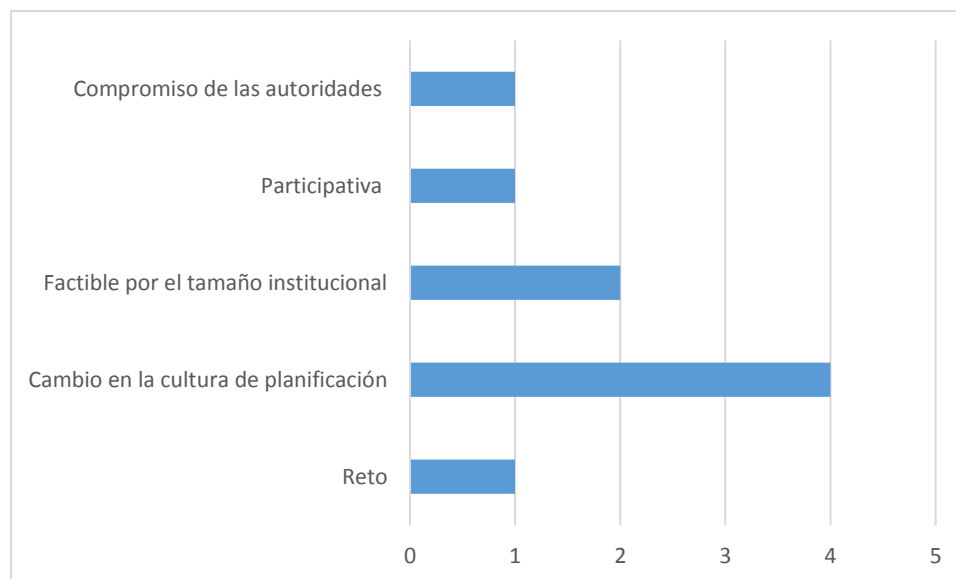
Cabe indicar que las respuestas obtenidas a la pregunta formulada coinciden en ciertos elementos con los señalados en el Capítulo II de esta investigación, como por ejemplo, que este tipo de herramientas deben partir de la planificación institucional, pues durante el proceso de ejecución se deben realizar evaluaciones y seguimientos y además se deben considerar los ajustes necesarios a los cambios tanto internos como externos presentes durante la ejecución de un presupuesto plurianual.

Es relevante mencionar que todos los elementos señalados, tanto por los entrevistados como los citados bibliográficamente en esta investigación, son significativos y por tanto deben considerarse en la construcción de un presupuestos plurianual institucional, porque esto le agrega valor a esta herramienta que busca mejorar la gestión en las instituciones públicas y mostrar elementos claves por considerar en la toma de decisiones.

Por otra parte, se le consultó a los entrevistados sobre cómo consideran que sería la aplicación de una metodología de formulación de presupuesto plurianual en el CONARE, con el fin de conocer su opinión y además identificar cuáles restricciones o limitaciones se podrían presentar si la institución decide implementar esta herramienta. A continuación se muestran los resultados obtenidos en esta pregunta:

Gráfico 6

Consideraciones de aplicación de una metodología de formulación plurianual



Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el gráfico anterior, la mayoría de los funcionarios entrevistados considera que para aplicar este tipo de metodología en el CONARE, debe inducirse en la institución un cambio en la cultura de planificación, pues no todos los funcionarios tienen las capacidades necesarias para visualizarse a mediano o largo plazo. Lo anterior causa que a los programas y dependencias del CONARE se les dificulte en gran forma plantear acciones o iniciativas estratégicas para el logro de los objetivos institucionales.

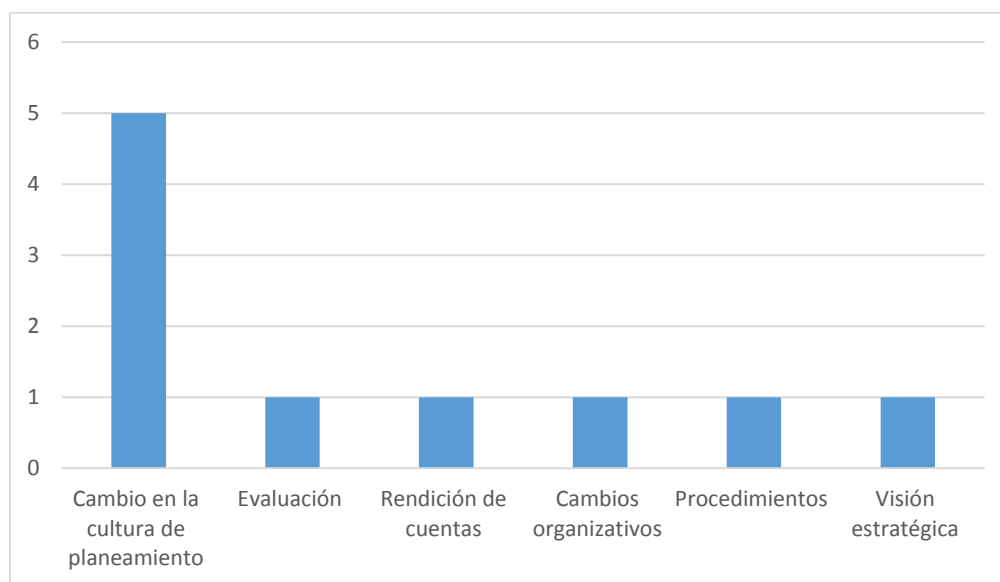
Sin embargo, a pesar de que el cambio de cultura institucional hacia los procesos de planificación y presupuestación puede ser todo un reto, por el tamaño de la institución es posible implementar este tipo de metodología de forma más natural que en otras instituciones públicas más complejas.

Además se les consultó a los funcionarios qué implicaciones tendría para el CONARE la aplicación de este tipo de metodología de presupuestación plurianual, esto con el propósito de

identificar cuáles factores podrían contribuir o impedir la implementación de esta herramienta en el CONARE; al respecto, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 7

Implicaciones institucionales al aplicar una metodología de presupuestación plurianual



Fuente: Elaboración propia.

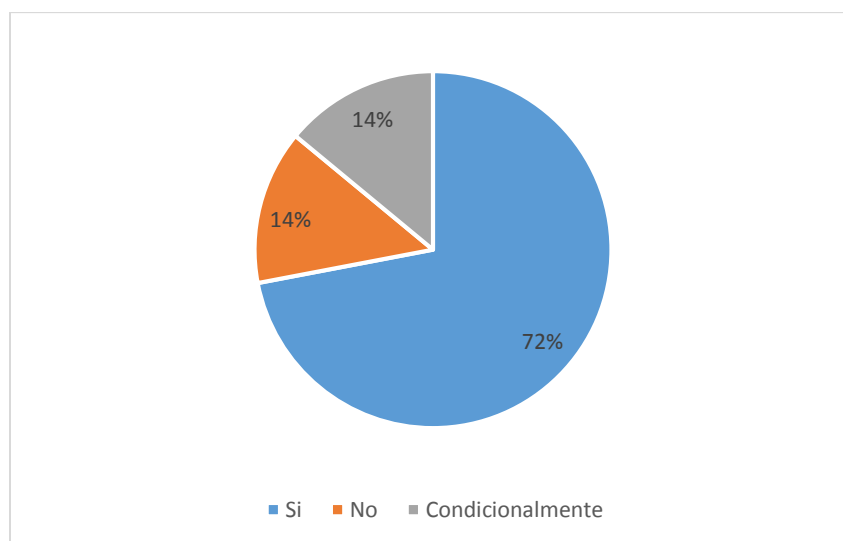
Como se muestra en el gráfico anterior, la mayoría de los entrevistados consideran que la mayor implicación para la institución es generar un cambio en la cultura de planificación del CONARE, pues este tipo de metodología les implica a los funcionarios planificar a mediano y largo plazo y no todos logran desarrollar estas habilidades.

Cabe indicar que el resultado de esta pregunta es muy significativo, pues, como se indicó en capítulos anteriores de esta investigación, la presupuestación plurianual debe estar vinculada indiscutiblemente a la planificación de mediano y largo plazo y evaluar su ejecución de forma conjunta.

Por último, se le consultó a los entrevistados si consideran que este tipo de metodología contribuye al mejoramiento de los procesos y la gestión de las instituciones públicas, con el propósito de conocer la opinión de estos funcionarios sobre una posible implementación de esta herramienta y cómo mejoraría los procesos y la gestión en el CONARE. De la pregunta formulada, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 8

¿Considera usted que este tipo de metodologías contribuyen al mejoramiento de los procesos y la gestión de las instituciones públicas?



Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico anterior, el 72% de los entrevistados considera que este tipo de metodología contribuye en forma positiva a mejorar los procesos y la gestión de las instituciones públicas, ello muestra que si esto se logra implementar en el CONARE, se recibirá de forma positiva como un esfuerzo por parte de las autoridades de optimizar la gestión institucional.

Asimismo, cabe destacar que el presupuesto plurianual incentiva la práctica del planeamiento estratégico en las instituciones públicas, considera elementos para facilitar el seguimiento de los proyectos de continuación plurianual, brinda una visión a mediano y largo plazo

a las autoridades para la toma de decisiones con respecto a los recursos financieros requeridos tanto para la ejecución de las acciones como para el financiamiento necesario.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Con base en la información analizada sobre el proceso de formulación de plan y presupuesto anual, se puede concluir que los programas del CONARE funcionan de forma individualista en la ejecución de las actividades de dicho proceso, pues cada uno formula el plan y presupuesto según sus requerimientos y no como lo establece el procedimiento institucional.
- Los Directores y Administradores de Programa identifican cuáles son sus funciones y responsabilidades en el proceso de formulación de plan y presupuesto anual, sin embargo los Directores de Programa delegan en los Administradores la elaboración del plan y el presupuesto, por lo cual los Directores sólo conocen este de forma general y lo aprueban basados en una revisión macro, por ello no se involucran en detalle ni marcan las pautas en las cuales debe basarse la planificación y el presupuesto de los programas.
- En el CONARE no existe definida una metodología de formulación para el plan y presupuesto anual, ya que el procedimiento institucional es muy general y no indica instructivos, técnicas o herramientas que se deben utilizar o aplicar para la estimación de los ingresos y los egresos de cada programa.
- La alineación del Plan Estratégico con el Plan Anual Operativo es parcial, ya que las políticas y objetivos estratégicos son muy generales, ello permite que los objetivos y metas operativas puedan vincularse a estos, aún y cuando la formulación de estos objetivos y

metas se planteen según los requerimientos de los programas y no realizando la formulación anual a partir de la Planificación Estratégica.

- Los ingresos del CONARE son muy limitados y posee una alta dependencia de la transferencia del FEES, que es su principal fuente de ingreso. Con respecto a los egresos, la partida que consume la mayor parte de su presupuesto corresponde a la de remuneraciones, por lo cual con este escenario y en una eventual implementación de un presupuesto plurianual, se puede limitar la asignación de recursos a los proyectos de mediano y largo plazo.
- No existe retroalimentación hacia los Directores de Programa por parte de los señores Rectores, con respecto a los informes de ejecución y evaluación del plan y el presupuesto, para que estos conozcan cuál es la visión del Consejo y hacia dónde quieren dirigir la institución y que los Programas planteen sus objetivos y metas en función de la visión y esto contribuya al logro de los objetivos institucionales.
- En el CONARE, no se identifica el presupuesto que se dedica anualmente a las acciones estratégicas, ni el Plan de Acción del Plan Estratégico establece cuáles son los recursos necesarios para ejecutar dicho plan.
- El Plan de Acción del Plan Estratégico del CONARE se aprobó a inicios del presente año, por lo cual se puede concluir que antes de esto no existía un Plan Estratégico como insumo para establecer los planes anuales operativos de la institución.
- Con las respuestas obtenidas por parte de los entrevistados y la revisión bibliográfica realizada, se puede concluir que la presupuestación plurianual debe partir de la

Planificación Estratégica de la institución y los recursos deben asignarse según la prioridad de los proyectos a desarrollar, sin embargo para implementar esta metodología en el CONARE debe inducirse un cambio en la cultura institucional con respecto a la planificación estratégica.

Recomendaciones

- La Oficina de Desarrollo Institucional debe realizar talleres de concienciación para instar a los señores Rectores a involucrarse en el proceso de Planificación Estratégica Institucional y con esto generar que los programas trabajen de forma articulada en el planteamiento de los objetivos y metas estratégicas, a partir de una visión institucional a mediano y largo plazo.
- La Oficina de Desarrollo Institucional, debe realizar sesiones de trabajo con los Directores de los Programas del CONARE para inducir a estos a involucrarse activamente en los procesos de formulación de plan y presupuesto, tanto los anuales, como de los de mediano y largo plazo, para que los objetivos y metas planteadas en los mismos realmente contribuyan al logro de la visión institucional.
- El área de Calidad, responsable de la coordinación de los procedimientos institucionales en conjunto con la Oficina de Desarrollo Institucional y los Administradores de los Programas, deben elaborar una metodología de formulación de plan y presupuesto anual, que incluya los procedimientos, instructivos, técnicas de proyección y otras herramientas para estandarizar este proceso en todos los programas que integran el CONARE, esta metodología debe ser complementaria de la plurianual propuesta en esta investigación.

- La Oficina de Desarrollo Institucional debe realizar planes de capacitación para los funcionarios involucrados en los procesos de planificación estratégica y anual, para que los mismos desarrollen las capacidades necesarias para formular objetivos y metas operativas que realmente contribuyan al logro de los objetivos y metas estratégicas del Plan Estratégico Institucional.
- Se recomienda al CONARE, explorar posibles fuentes de financiamiento para obtener recursos nuevos y disminuir la alta dependencia, como en la actualidad, de la transferencia del FEES, y de esta forma obtener otro tipo de ingresos que pueda dedicar a desarrollar proyectos estratégicos; como por ejemplo, la venta de servicios a otras instituciones públicas y privadas, el establecimiento de convenios con organismos nacionales e internacionales, así como con otras instituciones del estado.
- Se recomienda al Director de OPES-CONARE, coordinar sesiones de trabajo con los Directores de los otros programas, para retroalimentar a estos, sobre el parecer de los señores Rectores en cuanto a los resultados presentados en los informes de ejecución y evaluación del plan y presupuesto y que se comuniquen las decisiones tomadas al respecto.
- Se recomienda a la Oficina de Desarrollo Institucional desarrollar sesiones de trabajo con los Directores y Administradores de Programa, para identificar el presupuesto que se dedica en cada uno de los programas a los proyectos estratégicos cada año y de esta forma estimar los recursos requeridos para la ejecución del Plan de Acción del Plan Estratégico.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA

De conformidad con los resultados de la presente investigación, se propone al CONARE la siguiente metodología para la formulación de un presupuesto plurianual. Esta consta de cinco fases que se deben seguir para la programación, aprobación, ejecución, actualización y evaluación del presupuesto plurianual. A continuación, se detallan cada una de estas fases y las actividades desarrolladas en cada una.

Fase de Programación

Es en esta fase cuando se realiza la programación, tanto a nivel de planificación como presupuestario de la institución. Cabe indicar que esta fase busca la vinculación completa del presupuesto plurianual con la planificación estratégica institucional y por lo tanto que se realice una programación conjunta de ambos procesos. Seguidamente se exponen las actividades por llevar a cabo durante el desarrollo de esta fase:

Planeamiento y programación presupuestaria de mediano plazo

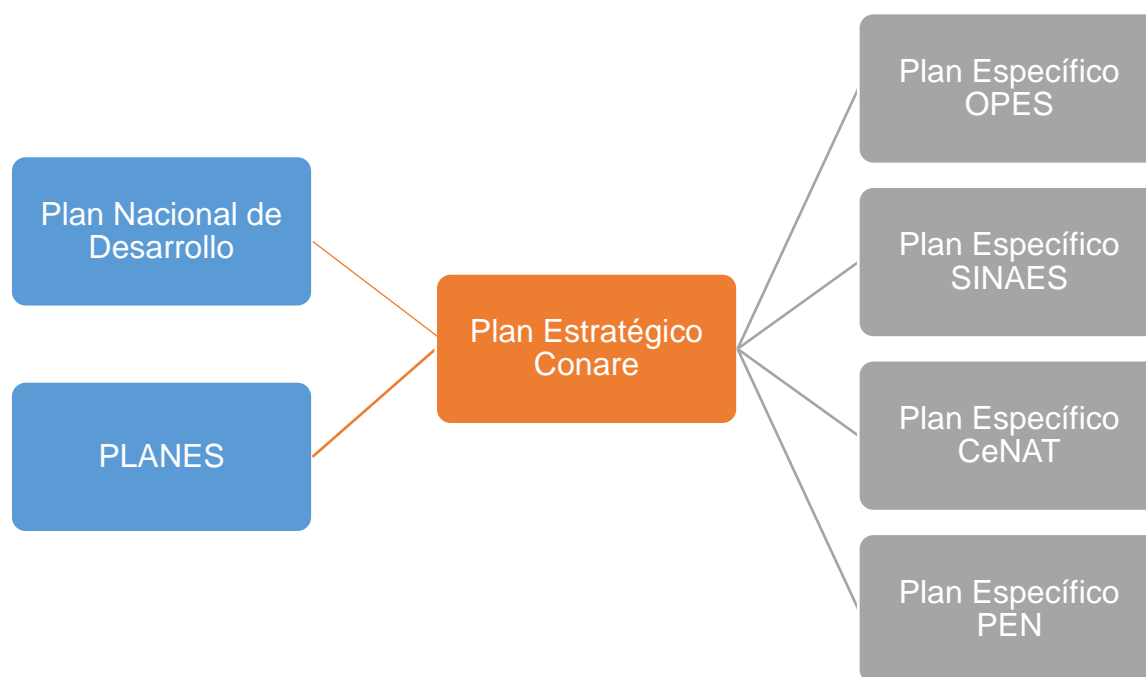
Esta fase inicia con la construcción del Plan Estratégico del CONARE, el cual comprenderá un periodo de cinco años, plazo que debe coincidir con el del Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES) y al cual debe vincularse el Plan Estratégico del CONARE, para que forme parte de la articulación del sistema interuniversitario.

Sin embargo, hay que considerar que el CONARE es una institución creada para coordinar diversas acciones que desean impulsar los Rectores de las Universidades Públicas de Costa Rica como sistema articulado, por lo cual esta institución no es una universidad y por tanto su Plan

Estratégico además de vincularse al PLANES debe también hacerlo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y de esta forma desarrollar acciones en las áreas prioritarias establecidas en este plan a nivel país.

Para una mejor comprensión de este alineamiento, a continuación, se muestra el siguiente diagrama:

Diagrama 4. Alineamiento de la planificación estratégica en el Conare



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Este tipo de vinculación permite un alineamiento de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. El alineamiento de arriba hacia abajo genera que las políticas, objetivos y acciones del Plan Estratégico del CONARE se elaboren a partir de los objetivos y las acciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES), y que los objetivos y acciones de los planes específicos de los programas del CONARE se establezcan a partir del Plan Estratégico de la institución.

Por otra parte, el alineamiento de abajo hacia arriba, permite que las acciones y actividades de cada uno de los objetivos, tanto los del Plan Estratégico de la institución como los de los Planes Específicos de cada programa (OPES, SINAES, CENAT y PEN) se desagreguen y ejecuten basadas en la administración de proyectos, lo cual propicia que las estimaciones de los recursos requeridos para llevarlos a cabo sean más exactas y a su vez, son el principal insumo para la elaboración del presupuesto plurianual.

El CONARE actualmente cuenta con un Plan de Acción del Plan Estratégico aprobado hasta el año 2020, el cual se construyó mediante una metodología participativa por parte de los programas y dependencias del CONARE. Sin embargo este plan se construyó en dos partes; con un primer ejercicio que logró solamente una aprobación de políticas y objetivos estratégicos y años después un segundo ejercicio con el cual se construyó el Plan de Acción del Plan Estratégico.

Considerando lo anterior, la construcción del próximo Plan Estratégico del CONARE (2021-2025) debe iniciar con la identificación de las acciones señaladas en el PND y el PLANES relacionadas con temas estratégicos sobre educación superior, con el fin de que en esta fase de programación se logre una adecuada vinculación entre los objetivos estratégicos del CONARE y las acciones contempladas en los planes mencionados.

En el CONARE, la Oficina de Desarrollo Institucional (ODI), es la dependencia responsable de coordinar los procesos de planificación estratégica, operativa y táctica y la formulación del presupuesto ordinario, presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias requeridos por estos. Por lo tanto, esta oficina será la que coordine a nivel institucional la elaboración del Plan Estratégico Institucional y el presupuesto plurianual vinculado a este, así como todas las actividades para la implementación del modelo aquí propuesto.

Por tanto, como primera actividad de esta fase, la ODI elaborará una presentación a los señores Rectores en la cual se identificarán las acciones establecidas en el PND y en el PLANES relacionadas con la educación superior estatal, para que a partir de estas los Rectores como jerarca institucional marquen las pautas iniciales del proceso de formulación del plan estratégico institucional y el presupuesto plurianual.

Asimismo, en esta misma presentación los Rectores definirán los temas de interés institucional que se desean desarrollar durante la ejecución del próximo Plan Estratégico Institucional, los cuales junto con las acciones del PND y el PLANES serán los insumos principales que se utilizarán en los talleres de trabajo que se desarrollarán con los Directores y Jefaturas para la construcción de la visión institucionales para los próximos cinco años.

Es fundamental que al iniciar la construcción del Plan Estratégico se realice un análisis del entorno, tanto interno como externo, para identificar las amenazas y oportunidades, así como las fortalezas y debilidades y que esto sirva como insumo para actualizar o redefinir la visión de la entidad y para establecer las políticas institucionales. Además, con este análisis, se obtienen resultados para la identificación de los temas de interés para la sociedad que deben ser desarrollados por la institución.

Considerando lo anterior, como segunda actividad la ODI organizará talleres de trabajo con los Directores de programa y las diferentes dependencias, en que los que realizará un análisis del entorno interno y externo y construirán una propuesta de la visión, políticas y objetivos estratégicos para los próximos cinco años. Dicha propuesta se presentará a los señores Rectores, para que estos, mediante una o varias sesiones analicen dicha propuesta y realicen los ajustes necesarios y finalmente aprobar la visión, políticas y objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional.

A continuación se muestra un cronograma en el que se organizan las actividades descritas, las cuales serán coordinadas por la ODI:

Actividad	Participantes	Fecha
Capacitación sobre las herramientas y los elementos a considerar al realizar un análisis del entorno interno y externo institucional	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	4 horas, segunda semana del mes de octubre 2019
Elaboración del análisis del entorno interno y externo institucional	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	8 horas, tercera semana del mes de octubre 2019
Construcción de la visión institucional	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	4 horas, primera semana del mes de noviembre 2019
Construcción de las políticas institucionales	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	8 horas, segunda semana del mes de noviembre 2019
Construcción de los objetivos estratégicos	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	8 horas, tercera semana del mes de noviembre 2019 8 horas de la cuarta semana de noviembre 2019
Elaboración de la propuesta de visión, políticas y objetivos estratégicos institucionales para el Conare	ODI	Primera semana del mes de diciembre 2019
Presentación al Conare de la propuesta de visión, políticas y objetivos estratégicos institucionales	ODI	Tercera semana del mes de enero 2020
Aprobación de la visión, políticas y objetivos estratégicos institucionales	Rectores	Tercera semana del mes de febrero 2020
Comunicación de la visión, políticas y objetivos estratégicos institucionales aprobados	Directores de programa y Dependencias, Enlaces de dependencias	2 horas, primera semana del mes de marzo 2020

Una vez realizadas las actividades del cronograma anterior, se inicia con el proceso de construcción de las iniciativas estratégicas necesarias para el logro de cada uno de los objetivos estratégicos aprobados. Este proceso se debe realizar de forma participativa, mediante sesiones de trabajo que serán coordinadas por la ODI, la cual brindará a los Directores y enlaces de los programas y dependencias la asesoría y apoyo técnico en la definición de estas iniciativas.

Considerando que el próximo Plan Estratégico del CONARE iniciará su ejecución en el año 2021, el proceso de construcción de las iniciativas estratégicas debe realizarse durante el año 2020, por lo cual las sesiones de trabajo con los programas y dependencias se realizarán en los meses de abril y mayo de ese año, antes de que realice el proceso de formulación del plan operativo y presupuesto anual.

Para definir estas iniciativas, se utilizará una ficha para cada objetivo, en la que se debe indicar el objetivo estratégico, el indicador con el cual se medirá dicho objetivo y la fórmula por aplicar, así como la meta esperada para cada uno de los años.

Seguidamente, se plantearán las iniciativas estratégicas que contribuirán al logro de cada objetivo, para las cuales se debe indicar el o los responsables de llevarla a cabo, así como las fechas para cada iniciativa y el presupuesto requerido. A continuación se muestra el formato de la ficha en la que se compila toda la información anterior, obtenida en cada una de las sesiones de trabajo:

Ficha de Objetivos Estratégicos

**Consejo Nacional de Rectores
Plan Estratégico 2021-2025
Ficha de Objetivos Estratégicos**

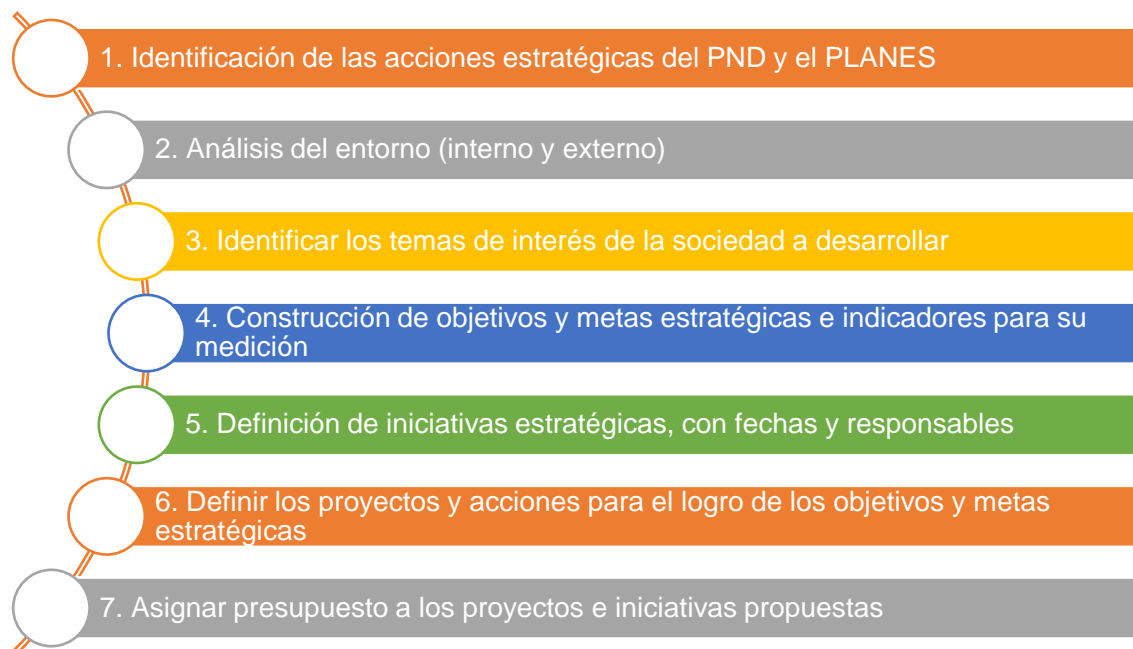
#	Objetivo Estratégico	Indicador	Fórmula del Indicador		
	Meta	Línea base	Año 1	Año 2	Año 3
Acciones estratégicas		Responsable	Fecha Inicio	Fecha Fin	Presupuesto
1					
2					
3					
4					
5					

Fuente: Elaboración propia, 2018

Al finalizar las sesiones de trabajo y con la información obtenida de estas, la ODI elaborará durante el mes junio de ese año el documento borrador del Plan Estratégico Institucional y lo presentará a los señores Rectores para su conocimiento, observaciones y ajustes. De existir correcciones o cambios, la ODI coordinará con los programas y dependencias estos cambios, y procurar que el documento final del Plan Estratégico esté aprobado por el CONARE a más tardar la segunda semana del mes de agosto del año anterior al inicio de la ejecución del Plan Estratégico.

El siguiente diagrama muestra un resumen de las actividades descritas en los párrafos anteriores para la elaboración del Plan Estratégico:

Diagrama 5. Pasos para la elaboración del Plan Estratégico



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Por otra parte, durante el proceso de construcción de iniciativas estratégicas, la ODI recopilará la información presupuestaria de cada una de las fichas de los objetivos estratégicos, la cual es necesaria para realizar las proyecciones de ingresos y egresos para cada año del Plan Estratégico, esto con el fin de presentar a los señores Rectores los posibles ingresos corrientes y de financiamiento, así como los egresos de remuneraciones, operación y desarrollo de proyectos estratégicos que requiere la Institución para esos años y, de esta forma, puedan realizar una priorización o selección de las iniciativas propuestas en los objetivos estratégicos, según las posibilidades institucionales.

Para la estimación de los ingresos, se debe considerar que desde el año 2013, el CONARE y las Universidades Públicas no han logrado un convenio de financiamiento quinquenal, sino que cada año se ha negociado el monto que se asigna del FEES (Fondo Especial de la Educación Superior) a estas instituciones. Considerando esto, lo más sensato es que la estimación de los

ingresos se realice de forma conservadora, y que el crecimiento de estos no sea superior al de la inflación estimada por el Banco Central de Costa Rica en su Programa Macroeconómico.

Sin embargo, al realizar dichas estimaciones, se deben considerar otras variables macroeconómicas, como el PIB (Producto Interno Bruto), el cual es determinante para la estimación del FEES total, así como el tipo de cambio, los programas de ampliación, el déficit fiscal, entre otros.

Además de los ingresos del FEES, el CONARE percibe recursos de los intereses de las inversiones en certificados a plazo y la vista, así como la transferencia de la Universidad Técnica Nacional correspondiente a la contribución que realiza, esta por la adhesión al CONARE a partir del año 2016. Sin embargo, estos ingresos representan sólo el 5.60% del presupuesto total de la institución. Los otros ingresos, corresponden a los que percibe por convenios específicos, como es el caso del Programa Estado de la Nación y la transferencia que recibe el SINAES directamente del MEP (Ministerio de Educación Pública).

Además de los ingresos mencionados, el programa SINAES recibe el pago de las universidades públicas y privadas por concepto de acreditación de carreras y el programa OPES por el reconocimiento y equiparación de títulos en las universidades estatales. Sin embargo, estos ingresos son específicos y por lo tanto se utilizarán para efectos de esta metodología, de forma restringida, para la atención de gastos específicos y no para cubrir los costos por remuneraciones y operación de la institución.

Para la estimación de los egresos se deben considerar varios puntos, entre los cuales destaca que el CONARE históricamente mantiene una relación gastos por remuneraciones entre el 45% y el 55%, los gastos administrativos representan alrededor de un 20%, los de inversión (bienes

duraderos) entre un 3% y un 5% y las transferencias corrientes entre un 15% y un 20%, todo lo anterior del monto de su presupuesto total.

Así las cosas, la ODI presentará a los señores Rectores como complemento al documento borrador del Plan Estratégico la proyección de ingresos y egresos, para que con estas herramientas y proyecciones se realice la asignación de recursos financieros a las iniciativas planteadas en las fichas de los objetivos estratégicos, estas estimaciones se presentarán adjuntas al documento borrador de Plan Estratégico en las mismas fechas indicadas anteriormente. De existir correcciones o cambios, la ODI coordinará con los programas y dependencias estos cambios.

Una vez aprobado el Plan Estratégico, cada programa del CONARE (OPES, SINAES, CeNAT y PEN), iniciará en el año próximo a esta aprobación con la formulación de sus planes específicos los cuales deben alinearse al Plan Estratégico del CONARE y contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales. A continuación de muestra un diagrama que muestra como debe ser este alineamiento:

Diagrama 6. Alineamiento institucional



Fuente: Elaboración propia, 2018.

La metodología de planificación que deben aplicar los programas para construir sus planes específicos, debe ser la misma utilizada para elaborar el Plan Estratégico Institucional, esto con el fin de alinear los objetivos estratégicos del Plan Estratégico y los objetivos de las áreas, dependencias y funcionarios de cada programa. Este proceso deberá coordinarse con la ODI, y el Plan Específico de cada programa debe presentarse al CONARE para su conocimiento y aprobación.

Actividades de capacitación

Al implementar una nueva metodología en la institución, es fundamental efectar actividades para capacitar tanto a los funcionarios coordinadores del proceso a nivel institucional como a los funcionarios que deben desarrollar los procesos de planificación y presupuesto.

Es necesario que los funcionarios de la ODI, como dependencia técnica que coordinará y liderará tanto el proceso de planificación estratégica y operativa como el de formulación del presupuesto, reciban capacitación en ambas áreas y en especial en temas como programación presupuestaria de mediano plazo, proyección multianual de ingresos, análisis e interpretación interanual de los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento y de la distribución funcional del gasto, entre otros.

En el caso de los funcionarios de los programas y dependencias que deben proponer las iniciativas estratégicas y los proyectos para el logro de los objetivos estratégicos, deben recibir capacitación en el tema de planificación estratégica para inducir en estos la visión de planeamiento a mediano plazo.

A continuación se indican las capacitaciones necesarias que debe recibir el personal antes de iniciar con la implementación de esta metodología:

Capacitación	Cantidad de funcionarios
Seminario – Taller: Planeación Estratégica para Instituciones Estatales	16
Taller: Construcción de Indicadores	16
Capacitación en análisis macroeconómico	5

Preparación del Proyecto de Presupuesto Plurianual

Como se indicó en la actividad de “Programación”, la ODI es la dependencia técnica en el CONARE responsable de coordinar todo el proceso de planificación y presupuesto, por lo tanto, esta dependencia será la que reciba los presupuestos detallados y solicitados para el logro de las iniciativas estratégicas en la ficha de cada objetivo estratégico.

Esta oficina analizará cada uno de los presupuestos presentados por los programas y dependencias y los catalogará, de acuerdo con el Clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda, además realizará una valoración de la capacidad financiera institucional para hacer frente a los gastos de estos presupuestos con respecto a los ingresos esperados en los próximos años, esto con el fin de brindar el criterio técnico al CONARE con respecto a la viabilidad de estos proyectos.

Una vez analizados los presupuestos recibidos, la ODI procederá con la construcción del presupuesto plurianual y lo presentará al CONARE para su conocimiento y observaciones en la siguiente plantilla:

Plantilla resumen del presupuesto plurianual del CONARE

**Consejo Nacional de Rectores
Resumen del Presupuesto Plurianual
Años 2018-2020**

Año	2018	2019	2020
Ingresos			
FEES			
Intereses sobre títulos valores			
Total de Ingresos			
Egresos			
Remuneraciones			
Servicios			
Materiales y Suministros			
Bienes duraderos			
Transferencias corrientes			
Total de Egresos			
Recursos para asignación			

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Aprobación

La ODI presentará a los señores Rectores el documento del Plan Estratégico y el presupuesto plurianual del mismo, así como los auxiliares necesarios con las recomendaciones técnicas sobre las solicitudes de los recursos presupuestarios vinculados a las iniciativas estratégicas para su conocimiento y aprobación.

En caso de que los señores Rectores soliciten correcciones, ajustes o imprueben la asignación de los recursos solicitados, la ODI coordinará con los programas y dependencias los cambios necesarios y elaborará los documentos institucionales definitivos según corresponda.

Actualización

La ODI deberá actualizar el presupuesto plurianual, según el comportamiento de las variables macroeconómicas utilizadas para las proyecciones de los ingresos y egresos según corresponda, y además debe considerar los cambios en el entorno que impliquen ajustes en los objetivos estratégicos institucionales, porque este instrumento servirá de insumo para la formulación del plan operativo y presupuesto anual de la institución.

Ejecución del Presupuesto Plurianual

Para el registro de la ejecución presupuestaria del presupuesto plurianual se utilizarán los mismos del presupuesto anual; es decir, no es necesario efectuar registros adicionales a los de la ejecución anual de la institución. Sin embargo, se recomienda el monitoreo de las diferencias que se presentan entre estimado en el presupuesto y lo efectivamente ejecutado.

Evaluación

Al igual que el plan y el presupuesto anual, el presupuesto plurianual debe someterse a seguimiento y evaluación constante para realizar los ajustes necesarios y lograr que las acciones se ejecuten con eficiencia. Por tanto, la ODI realizará en forma coordinada con los programas y dependencias el seguimiento y la evaluación tanto del Plan Estratégico como del Presupuesto Plurianual.

Asimismo, con el fin de evitar cargas adicionales de trabajo a los funcionarios involucrados en estos procesos de seguimiento y evaluación, lo anterior se realizará según el cronograma institucional establecido para los seguimientos y evaluaciones del plan y presupuesto anual. Como se muestra en la siguiente tabla:

Actividad	Fecha	Propósito
Reuniones con los programas y dependencias para revisar el plan anual operativo y el presupuesto, así como los objetivos estratégicos correspondientes al año en curso	Primera semana del mes de febrero de cada año	Identificación de las metas anuales y el presupuesto asignado a las mismas
Seguimiento del plan y presupuesto anual	Segunda semana del mes de abril de cada año	Recopilar información sobre el avance en la ejecución física y financiera de las metas. Realizar los ajustes necesarios solicitados por las dependencias
Evaluación del plan y presupuesto anual con corte al 30 de junio	Primera quincena del mes de julio de cada año	Elaboración del documento de "Evaluación semestral del plan anual operativo y presupuesto"
Seguimiento del plan y presupuesto anual	Primera semana del mes de octubre de cada año	Recopilar información sobre el avance en la ejecución física y financiera de las metas. Realizar los ajustes necesarios solicitados por las dependencias
Evaluación del plan y presupuesto anual con corte al 31 de diciembre	Segunda semana del mes de enero del año siguiente	Elaboración del documento de "Evaluación anual del plan anual operativo y presupuesto"

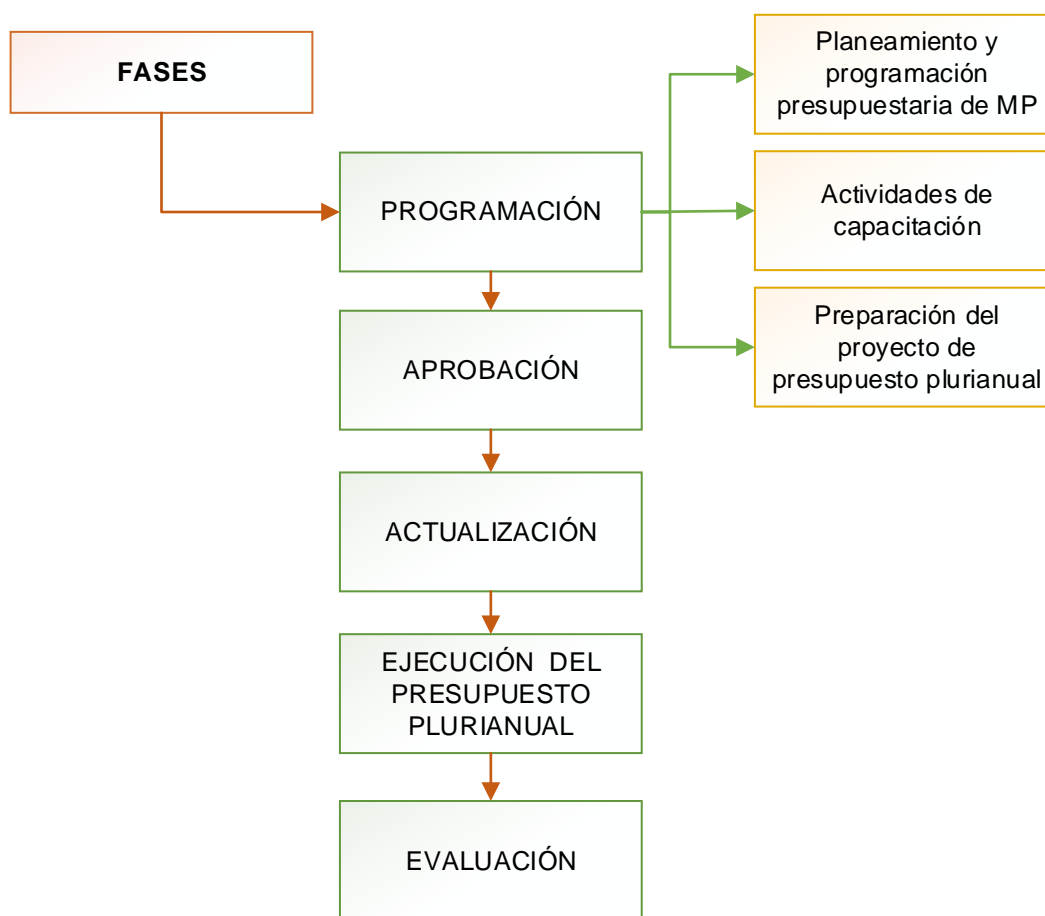
Es relevante indicar que en los seguimientos y en las evaluaciones, cada programa debe justificar las desviaciones que se presenten entre la programación física y financiera y la ejecución presupuestaria, para el plan y presupuesto anual y para el plan estratégico y el presupuesto plurianual. Asimismo, los resultados obtenidos de las actividades de seguimiento y evaluación se presentarán a los señores Rectores para su conocimiento y retroalimentación.

Cabe destacar, que al ser el Plan Estratégico y el Presupuesto Plurianual, herramientas de largo plazo (cinco años), es necesario su revisen, evaluación y ajustes cada año según las

necesidades y prioridades institucionales, así como a las situaciones externas que puedan afectar su ejecución.

Como complemento a las fases descritas anteriormente, se presenta el siguiente diagrama:

Diagrama 7. Fases para la formulación del presupuesto plurianual



Fuente: Elaboración propia, 2018

Además a continuación se detalla el costo de implementación de esta metodología de formulación presupuestaria:

Actividad	Costo
Capacitación sobre las herramientas y los elementos a considerar al realizar un análisis del entorno interno y externo institucional	¢1 325 000.00
Seminario – Taller: Planeación Estratégica para Instituciones Estatales	¢9 325 000.00
Taller: Construcción de Indicadores	¢2 880 000.00
Capacitación en análisis macroeconómico	¢1 000 000.00
Capacitación en sistemas de información	¢5 075 000.00
Total de inversión en capacitación	¢19 605 000.00
Incorporación de funcionalidades al sistema informático actual	¢10 150 000.00
Total de inversión en sistemas de información	¢10 150 000.00
Costo de implementación	¢29 755 000.00

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armijo M. (2011) *Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Bolívar M. *El Presupuesto Público Plurianual*. Boletín N° 34. Argentina. Recuperado de <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/blse-bolivar34.pdf>
- Burbano J. (2010). *Presupuesto. Un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*. Cuarta Edición. Colombia: Editorial McGraw Hill
- Contraloría General de la República (2012) *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/normativa/prespub.html>
- Contraloría General de la República (2012) *Reforma Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (R-DC-064-2013)*. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/normativa/prespub.html>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación, (6° Ed.)* México: Mc Graw Hill
- Martirene R. (2007) *Manual del presupuesto plurianual*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5497-manual-presupuesto-plurianual>
- Ministerio de Hacienda (2001) *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos N° 8131*. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/normativa/prespub.html>

Ministerio de Hacienda (2008) *Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo*. Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/docs/57c8577cbed54_Marco%20Presupuestario%20de%20Mediano%20Plazo%202016-2020.pdf

Monge B. (2009). *Los presupuesto plurianuales*. La República. Costa Rica. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/los-presupuestos-plurianuales>