

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 05311**

30 de abril, 2026  
**DFOE-FIP-0161**

Señora  
Flor Sánchez Rodríguez  
Jefe de área  
Comisiones Legislativas VI  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[fsanchez@asamblea.go.cr](mailto:fsanchez@asamblea.go.cr) / [Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr](mailto:Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “Ley para la incorporación del análisis beneficio costo en el proceso presupuestario y de endeudamiento público. Reforma de varios artículos a la ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001”. Expediente Legislativo N° 25.346.

Nos referimos a su oficio AL-CPAHAC-396-2025-26 del 12 de marzo de 2026, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la incorporación del análisis beneficio costo en el proceso presupuestario y de endeudamiento público. Reforma de varios artículos a la ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001” Expediente Legislativo N° 25.346, texto, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

**I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

La exposición de motivos refiere el señalamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la importancia de la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad fiscal. Estima como un desafío la limitada visión estratégica en la planificación del presupuesto de la República y en la adquisición de empréstitos, ya que no existe la obligación de presentar, ante la Asamblea Legislativa, resultados e indicadores de impacto, dada la ausencia de estudios de costo-beneficio que impide asegurar la mayor rentabilidad social y económica en el uso de los recursos.

DFOE-FIP-0161

2

30 de abril, 2026

Apunta que el Consejo de la OCDE sobre Política Regulatoria recomienda que todos los proyectos de ley, reglamentos y decisiones presupuestarias relevantes sean sometidos a un análisis *ex ante*, entendido como una evaluación previa y sistemática de los efectos económicos, sociales, ambientales y fiscales de las decisiones públicas.

Considera que a pesar de la importancia concedida por la Constitución Política y la legislación al control de la deuda y a la mejor calidad del gasto, se carece de mecanismos robustos de análisis *ex ante* y *ex post* de los proyectos presupuestarios y la deuda.

A su vez, la exposición de motivos indica que el proceso de formulación y aprobación presupuestaria, responde tradicionalmente a criterios de continuidad administrativa y compromisos de gasto. Y señala que el fortalecimiento de la planificación presupuestaria con base en evidencia empírica y la evaluación costo-beneficio de cada programa o proyecto significativo, resulta fundamental para garantizar la calidad del gasto, reducir el endeudamiento improductivo y avanzar hacia una gestión pública orientada a resultados.

El proyecto de ley, según indica, busca institucionalizar la obligación de aplicar el análisis beneficio costo (ABC) a todas las iniciativas presupuestarias y de empréstito presentadas por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa. Propone la creación de una Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario (UEIP) dentro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, la cual deberá emitir dictámenes técnicos previos sobre la rentabilidad social, económica y ambiental de las iniciativas de gasto.

Elabora un repaso de experiencias de otros países en esta materia, los objetivos de desarrollo sostenible y los derechos humanos, y considera que la aprobación de este proyecto representaría un paso decisivo hacia una gestión estatal más transparente, eficiente y basada en evidencia.

En su título I crea el marco general para la incorporación del análisis costo-beneficio en el proceso presupuestario y de endeudamiento público, constituido por nueve artículos con el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, definiciones, obligación de evaluación previa, contenido de los análisis beneficio-costos (ABC), el rol de la Contraloría General de la República, la creación de la Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario (UEIP) en Mideplan, la integración del ABC al proceso presupuestario, y la remisión de un informe anual de evaluación por parte de ese ministerio.

El Título II propone reformas a varios artículos de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley n.º 8131 (LAFRPP), y agrega dos transitorios para su reglamentación en doce meses y la obtención de cooperación técnica necesaria.

DFOE-FIP-0161

3

30 de abril, 2026

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

### **a. Acerca de la herramienta análisis costo beneficio**

El proyecto de ley propone elaborar un análisis costo beneficio en forma obligatoria para la formulación de los presupuestos anuales del Poder Ejecutivo y los procesos de empréstitos públicos.

### **Evaluación y presupuesto por programas**

Al respecto, debe indicarse que el presupuesto por programas (PPP) constituye la técnica con la que se han elaborado los presupuestos de la República desde que esa modalidad fue adoptada en el decenio de los sesentas,<sup>1</sup> y se ha mantenido normativamente en leyes como la Ley de Planificación Nacional, ley n.º 5525, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, ley n.º 6955, la Ley de la Administración Financiera de la República (LAFRPP) n.º 8131, entre otras.

La LAFRPP, en su artículo 3, se refiere a fines similares a los que motivan la presente iniciativa, sin particularizar por un tipo específico de medición o evaluación. La medición, precisamente, es un punto esencial en cualquier metodología, y en el caso de las políticas públicas es un reto significativo, tanto más en los términos que se apuntan en este proyecto de ley, de utilizar la perspectiva de bienestar social. En forma más limitada, la LAFRPP dispone la consideración del beneficio para las finanzas públicas en algunas decisiones, como puede leerse en varios artículos.

Ante ese reto que supone la complejidad del sector público, ha habido distintos instrumentos en la normativa para acercarse al propósito que establece el citado artículo 3. En mayo del 2007, con el Decreto Ejecutivo n.º 33823 se establecieron -lineamientos para la planificación y programación presupuestaria orientada a resultados, mismos que se han reformado y actualizado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 34558, del 13 de mayo del 2008.<sup>2</sup>

Estos lineamientos, de acatamiento obligatorio para los ministros rectores sectoriales y las instituciones, buscan mejorar la calidad de la programación institucional. Su objetivo es facilitar la evaluación de la gestión, los resultados y la rendición de cuentas, mediante el aporte de información estratégica.

---

<sup>1</sup> La ley de presupuestos para 1970 ya incorporó esa denominación “por programas”.

<sup>2</sup> Comunicado de prensa del 11/10/2024: [Costa Rica impulsa la Gestión para Resultados en el Desarrollo con el Presupuesto Nacional 2026 | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica](#)

DFOE-FIP-0161

4

30 de abril, 2026

Adicionalmente, en 2019 se presentó un proyecto de ley que dispone la adopción del Presupuesto Base Cero (PBC), con número de expediente 21.128, y como señaló la CGR en esa oportunidad, los diferentes enfoques como PPP y el PBC no son excluyentes entre sí, comparten valiosos mecanismos que ya existen en la normativa vigente con un amplio margen de mejora en su aplicación, tales como la medición de costos, la determinación y valoración de los resultados finales de las intervenciones públicas, la vinculación plan-presupuesto, y el uso de la información sobre los resultados de la gestión para la toma de decisiones, entre otros aspectos.<sup>3</sup>

Se agregó en esa oportunidad que la apropiada implementación del PBC requiere del concurso de factores como el fortalecimiento de capacidades evaluativas en las instituciones, la modernización continua de su gestión, la madurez de sus procesos de planificación y gestión financiera, la capacidad de generar suficiente información pertinente en forma veraz y oportuna y, en general, el desarrollo de la cultura de rendición de cuentas en el país. Adicionalmente se indicó que la implementación de cualquiera de las técnicas y enfoques presupuestarios supracitados supone de procesos graduales que deben construirse sobre la base de las capacidades existentes.

### **Inversión pública y endeudamiento**

La creación en 2008 de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) mediante Decreto Ejecutivo n.º 34694-PLAN-H, tuvo entre sus componentes las Metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión. Más recientemente la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública n.º 10.441, define el SNIP como *“el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos, procesos y procedimientos para formular y concretar los proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.”*

Esta ley dispone la valoración costo-beneficio en la fase de preinversión, cuando así corresponda, entre los estudios que sustentan un proyecto. De igual modo, el Reglamento a esta Ley postula en su considerando V el fin del SNIP de lograr que los recursos públicos que se destinan a la inversión pública rindan el mayor beneficio económico, social y ambiental.<sup>4</sup>

En el caso específico del endeudamiento sujeto a autorización legislativa, al involucrar un costo financiero explícito en el uso de recursos, presume una evaluación específica ex ante, no necesariamente costo-beneficio, e igualmente en forma a posteriori. A modo de ejemplo, normas como la ley n.º 9708 que autorizó la emisión de títulos valores en el mercado internacional, en su artículo 8 ordena una evaluación ex post de la colocación, y otras disposiciones para la llamada gestión de activos (canjes, recompras entre otros) requieren ese tipo de evaluación, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley n.º 8131. Acerca de una operación relacionada con endeudamiento, la CGR recomendó en oficio [DFOE-FIP-0542\(19001\)](#) de 2023 que *“para tomar la decisión de aprobación se*

<sup>3</sup> [DFOE-SAF-0579\(16199\)](#) de 7 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> Decreto 45163-PLAN-H de 8 de agosto de 2025.

DFOE-FIP-0161

5

30 de abril, 2026

*requiere necesariamente contar con estudios que sustenten el costo beneficio de esta alternativa.”*

El proceso para gestión de endeudamiento, dispuesto en el DE 44604 de 31 de julio de 2024, dispone que “para el trámite de un crédito interno o externo, previamente deberá formularse el respectivo programa/proyecto, conforme la metodología y orientaciones que emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como ente rector en materia de inversión pública, exceptuando el caso en el cual el crédito no esté asociado a un programa/proyecto de inversión.”

Esta excepción puede encontrarse en el caso de financiamientos generales del presupuesto, como la emisión de títulos de la deuda interna o los préstamos de apoyo presupuestario. Dicha connotación no elimina el componente de evaluación en las operaciones, aplicables a la deuda siguiendo los principios del artículo 3 de la LAFRPP y otros que dispone el ordenamiento.

### **Medición del costo**

A propósito del reto de medición que presupone el ABC, en reiteradas ocasiones se ha emitido opinión desfavorable sobre la liquidación de presupuesto, al ser omisa acerca del mandato dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP. En este artículo se ordena al MH y al MIDEPLAN emitir y remitir los informes contables y de resultados, con los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En vista de este incumplimiento, se presentó una iniciativa de ley, por parte de algunos diputados, con expediente 24.521, para suprimir en el artículo el requerimiento de costo. Se indicó en la motivación del proyecto que “la información detallada sobre el costo unitario, en muchos casos, no proporciona una visión más clara sobre la efectividad de los programas o la eficiencia en el uso de los recursos, sino que más bien incrementa la carga administrativa sin un beneficio proporcional en términos de transparencia y control.”

Agregó que “la modificación del artículo 52 de la Ley de Presupuesto Nacional para eliminar el informe de costos unitarios responde a la necesidad de reducir costos administrativos y simplificar el proceso de rendición de cuentas. Esta reforma permitirá a las instituciones concentrar sus recursos en la ejecución efectiva de sus programas y servicios, mejorando así la eficiencia en la gestión pública.”

Esta referencia sintetiza las dificultades para la medición, no obstante que la medición de costos debe verse como parte integrante del sistema de evaluación y rendición de cuentas, como lo señaló la CGR en criterio a ese proyecto.<sup>5</sup> El ente Contralor indicó que “*el mandato constitucional sobre evaluación de resultados, transparencia y rendición de cuentas, introducido mediante reformas de las últimas décadas, refleja la importancia atribuida a la racionalización en el uso de los recursos públicos*”. Se concluyó en sentido desfavorable al proyecto: “*esta Contraloría considera*

---

<sup>5</sup> DFOE-FIP-1110 (20865) del 13 de diciembre 2024.

DFOE-FIP-0161

6

30 de abril, 2026

*que la dimensión del costo en la prestación de los servicios públicos continúa siendo una variable de necesaria atención por parte de los gestores públicos, por lo que la eliminación completa de la referencia iría en dirección contraria a lo señalado en la normativa reseñada y a lo indicado por organismos internacionales.”*

Por otro lado, en el 2022, mediante el informe DFOE-FIP-OS-00001-2022 *Más allá del ritual: Planificar para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos*, la Contraloría indicó que en el ámbito de las políticas públicas se han desarrollado marcos para el desarrollo macroeconómico, fiscal y presupuestario en el mediano plazo, tales como el marco de política fiscal, el marco presupuestario de mediano plazo y el marco presupuestario de mediano plazo basado en el desempeño.

Específicamente sobre el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) se indicó que éste estima el gasto a medio plazo por unidad o programa para asegurar la continuidad de servicios y mayor valor público, conciliando necesidades institucionales y recursos disponibles. La inversión pública es clave para articular la planificación y el presupuesto plurianual, ya que la viabilidad de los proyectos requiere identificar áreas prioritarias y evaluar el costo-beneficio desde la preinversión. Por ello, toda nueva iniciativa de inversión que afecte presupuestos futuros debe estar respaldada en el marco plurianual antes de ejecutarse.

Debe indicarse que según lo estableció la OCDE en el Estudio Económico para Costa Rica 2020, se ha demostrado que los marcos de gastos plurianuales son una herramienta eficaz para controlar el gasto público y garantizar el apoyo a las prioridades estratégicas del Gobierno, como lo ilustran las experiencias en los países de la OCDE.

En definitiva, ya el marco normativo de Costa Rica contempla los momentos precisos para aplicar este tipo de evaluación o análisis, ya sea ex ante o ex post, tanto en los procesos de planificación y presupuestación como en aquellos proyectos de endeudamiento público.

#### **b. Acerca de la creación de la Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario (UEIP)**

El proyecto de ley propone crear una Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario (UEIP) adscrita al Ministerio de Planificación y Política Económica con el fin de coordinar, validar y emitir dictámenes técnicos sobre los análisis beneficio costo para los proyectos presupuestarios y empréstitos.

La aplicación del ABC, tal como se mencionó previamente, está prevista en diversas normativas, por lo tanto, el Órgano Contralor ha sido enfático en la necesidad de hacer valer el ordenamiento jurídico vigente sin crear leyes que amplíen, compliquen o confundan la estructura del Estado mediante la creación de unidades duplicadas, cuyas funciones en realidad ya corresponden a instancias existentes. La creación de este tipo de unidades de forma innecesaria puede promover graves conflictos de competencia, duplicidad de funciones, ineficiencia e ineficacia operativa, así como la dispersión de los recursos públicos.

DFOE-FIP-0161

7

30 de abril, 2026

Además, en el contexto de limitaciones fiscales del país, la creación de nuevas estructuras administrativas conlleva la contratación de personal y mayores gastos operativos. Por lo tanto, la Contraloría General insta a los legisladores a ser sumamente cautelosos y a reflexionar sobre si la creación de nuevas unidades o departamentos es la solución, o si resulta mejor fortalecer, exigir cuentas y optimizar los recursos de las instituciones que ya tienen esas competencias asignadas, evitando así encarecer el Estado y atomizar la institucionalidad costarricense.

### **c. Acerca del rol de la CGR**

El proyecto de ley en análisis propone que la Contraloría General podrá fiscalizar ex post la aplicación y calidad de los informes de análisis costo beneficio elaborados por las instituciones obligadas y establecer recomendaciones no vinculantes.

Al respecto, en primer lugar se señala que la Contraloría General de la República goza de independencia funcional y administrativa absoluta, según lo establecen los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. Esta potestad le permite, como órgano superior de control y fiscalización, determinar de manera facultativa el momento oportuno para llevar a cabo las fiscalizaciones que le encomienda la Constitución, con el fin primordial de vigilar el adecuado manejo de la Hacienda Pública.

En el marco de su independencia constitucional, la actuación de la Contraloría se fundamenta en una valoración de riesgos de fiscalización, seleccionando los procesos e instituciones a auditar basándose en rigurosos criterios de materialidad, riesgo y lectura del entorno para decidir la dirección de sus esfuerzos en la fiscalización de la Hacienda Pública.

En segundo lugar, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley n.º 7428, indica que al ser la Contraloría el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior sus disposiciones, normas, políticas y directrices son de acatamiento obligatorio. Lo anterior al amparo de las facultades constitucionales que posee el órgano contralor para la vigilancia superior de los fondos públicos.

Por lo anterior, se considera innecesario el señalamiento expreso contenido en este texto en consulta, y más bien se corre el riesgo de que se generen normas atípicas o disgregadas en el ordenamiento jurídico.

### **III. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que si bien las diferentes normativas que incorporan el ABC podrían presentar oportunidades de mejora en su implementación y operativa, los objetivos que dicho proyecto de ley busca concretar ya se encuentran plasmados en diferentes leyes, reglamentos, lineamientos y otros cuya

DFOE-FIP-0161

8

30 de abril, 2026

vigencia data de más de una década. La dispersión de esa normativa puede ser un elemento a abordar, para mejorar su eficacia, y se sugiere consultar a las autoridades a efectos de elaborar, eventualmente, un proyecto de ley que integre esas normas.

Además se advierte, sobre la eventual duplicidad de funciones ya existentes y el incumplimiento de los principios de economía y racionalidad del gasto, especialmente en un contexto de limitación fiscal, al proponer la creación de una Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario dentro de Mideplan.

Por otro lado, pretender regular las potestades de fiscalización de la Contraloría resulta innecesario y potencialmente restrictivo, dado que el órgano contralor ya goza de independencia constitucional para determinar sus auditorías bajo criterios de riesgo y sus disposiciones ya poseen carácter vinculante por ley, lo cual hace que el proyecto sea técnicamente improcedente en estos extremos.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva  
**Gerente de Área**

Juan Ernesto Cruz Azofeifa  
**Fiscalizador**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

MVCJ/GMAY/OCM/KVG/avm

**Ce:** Despacho Contralor | CGR  
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa I CGR

**NI:** 5548-2026  
**G:** 2026001154-3