

CNE-UDESNGR-INF-001-2022

PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA

DECRETO N° 40027-MP

HURACÁN OTTO

INFORME DE FINIQUITO

**ELABORADO POR: UNIDAD DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA
NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO**

Febrero, 2022

Contenido

PRESENTACIÓN	1
1. CONTENIDOS DEL PLAN GENERAL DE EMERGENCIA	1
2. EJECUCIÓN DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA	3
3. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA	5
4. HALLAZGOS	7
5. COMENTARIOS FINALES	8
ANEXOS	11

INFORME DE FINIQUITO PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA POR HURACÁN OTTO DECRETO EJECUTIVO N° 40027-MP

PRESENTACIÓN

El presente es el Informe de Finiquito del Plan General de la Emergencia, bajo Decreto Ejecutivo N°40027-MP, por Huracán Otto. Este se elabora en cumplimiento del Artículo N° 41 de la Ley N°8488 que establece la obligación de la Dirección Ejecutiva de informar a la Junta Directiva sobre el desarrollo de los planes generales de emergencia.

Para efectos de su elaboración este informe considera el recuento de las acciones y obras desarrolladas con recursos del Fondo Nacional de Emergencia (FNE), por medio de las unidades ejecutoras nombradas por la Junta Directiva de la CNE y las acciones realizadas por medio de las instituciones con recursos propios. El informe pone particular énfasis en los recursos asignados a los planes de inversión que ha aprobado la Junta Directiva de la institución, desde el 1 de marzo del 2017, fecha en que se aprobó el PGE.

1. CONTENIDOS DEL PLAN GENERAL DE EMERGENCIA

El 29 de noviembre del 2016 se declaró el estado de emergencia por el Huracán Otto mediante el Decreto Ejecutivo N°40027-MP. De conformidad con la Ley N°8488, para atender la emergencia, corresponde a la CNE elaborar el Plan General de la Emergencia. Con ese fin, la CNE convoca a las instituciones para que elaboren los reportes oficiales de daños y pérdidas, contando con dos meses para entregarlo; habiendo procedido de ese modo, el Plan General de la Emergencia fue aprobado el 1 de marzo del 2017.

Los montos para las propuestas de inversión que consigna el Plan corresponde al reporte de las instituciones, entendidos estos como los costos de reposición de las obras públicas, viviendas afectadas y la producción perdida. El Cuadro 1, siguiente, presenta las estimaciones de recursos que fueron requeridos para atender la emergencia al momento de aprobación del Plan:

CUADRO 1
PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA, DECRETO N° 40027-MP
DISTRIBUCIÓN DE COSTOS DE INVERSIÓN POR ÁREA DE INTERVENCIÓN

SECTOR	Recursos Propios (ordinario)	FNE	TOTAL PGE
Carreteras	₡14 893 263 660	₡32 799 319 201	₡47 692 582 861
Puentes	₡546 440 542	₡32 194 412 970	₡32 740 853 513
Alcantarillas y Vados	₡279 983 795	₡3 523 047 514	₡3 803 031 309
Ríos y Quebradas	₡8 000 000 000	₡4 905 538 891	₡12 905 538 891
Obras de Corrección de Daños	₡0	₡259 500 000	₡259 500 000
Educación	₡0	₡1 411 700 000	₡1 411 700 000
Sistemas de Agua	₡0	₡4 545 505 735	₡4 545 505 735
Edificios Públicos	₡18 651 124	₡5 226 324 320	₡5 244 975 444
Vivienda	₡3 400 000 000	₡0	₡3 400 000 000
Salud	₡302 564 800	₡0	₡302 564 800
Ambiente	₡0	₡1 342 479 874	₡1 342 479 874
Agropecuario	₡0	₡6 794 139 196	₡6 794 139 196
Portuarias	₡0	₡859 000 000	₡859 000 000
Social	₡50 400 000	₡937 429 640	₡987 829 640
Empresarial	₡2 151 000 000	₡0	₡2 151 000 000
Primeros Impactos	₡3 948 095 014	₡1 722 843 651	₡5 670 938 665
TOTAL	₡33 590 398 935,00	₡96 521 240 992,00	₡130 111 639 928,00

Fuente: Plan General de la Emergencia, CNE.

El Plan General de la Emergencia inicialmente aprobado contempla una inversión por **₡130 111 639 928,00**. De estos, **₡96 521 240 992,00** corresponden a inversión que se espera realizar a partir de aportes al Fondo Nacional de Emergencia, los cuales se ejecutan por la vía de excepción que prevé la Ley N°8488. Los restantes **₡33 590 398 935,00** corresponden al monto de inversión previsto para ser ejecutado por medio del presupuesto propio de las instituciones, es decir, por medio de los mecanismos de contratación normales del régimen ordinario.

El Cuadro 2 presenta la información de los recursos que ingresaron al Fondo Nacional de Emergencia para atender esta emergencia. Es importante observar que los recursos recibidos no han completado la totalidad del monto que se estimó necesario; incluso, se observa que la CNE debió disponer del mismo FNE para cubrir una parte de la inversión realizada, esto representa un 37% de los recursos del decreto.

CUADRO 2
DECRETO EMERGENCIA N° 40027-MP
RECURSOS FINANCIEROS APORTADOS AL FNE

INSTITUCIÓN CONTRIBUYENTE	MONTO
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	626 238 004,68
CRUZ ROJA COSTARRICENSE	1 131 334 230,18
TELETON CLUB ACTIVO	604 052 271,00
ASOCIACION CARITAS	141 380 110,75
JUNTA ADM ARCHIVO NACIONAL	7 208 947,00
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA	7 739 171,15
COPENAE	93 751 000,00
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	50 000 000,00
BID	109 640 000,00
GOBIERNO ABU DUBAI	5 548 800 000,00
INCOP	66 154 839,43
BANCO DE COSTA RICA	1 557 767 063,80
INDER	1 898 975 000,00
BCIE	137 080 000,00
REGISTRO NACIONAL	1 228 222 390,77
OTROS INGRESOS DIVERSOS	21 399 164,08
MINISTERIO DE HACIENDA	18 225 886 374,53
APORTES DEL FNE	18 779 427 728,64
Total	50 235 056 296,01

Fuente: Unidad de Recursos Financieros, CNE. 2022.

2. EJECUCIÓN DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA

En el marco del presente plan se han gestionado al menos 200 proyectos, de los cuáles 176 fueron gestionados con recursos del FNE, por la vía de excepción e instituciones operando como unidades ejecutoras, con sus respectivos planes de inversión. Entre tanto, al menos 24 fueron ejecutados con recursos propios de otras instituciones: IMAS, CONAVI, A y A, y la Municipalidad San Carlos. En relación con los 176 proyectos tramitados por medio de planes de inversión financiados con el FNE, no todos han concluido. El estado actual de estos proyectos es el siguiente:

CUADRO 3
PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA, DECRETO N° 40027-MP
ESTADO ACTUAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN GESTIONADOS POR LA CNE

ESTADO ACTUAL	CANTIDAD
Operación del objeto contractual	• 157
Ejecución contractual	• 15
En proceso de contratación	• 2
Aprobado	• 01
Reversado	• 01

Fuente: UDESNGR, con información de la UGPR, 2022.

La definición del estado de estos proyectos corresponde a la nomenclatura de registro de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción (UGPR) de la CNE. Es importante indicar que de los 176 proyectos, 148 han sido tramitados por esa unidad, ya que los otros 28 corresponden a contratación de personal por emergencia de la CNE; para efectos de este informe se consignaron como parte de los 148 proyectos con estado de “operación del objeto contractual”.

Con la ejecución parcial o total de los planes de inversión gestionados, tanto con recursos propios de las instituciones como por medio del Fondo Nacional de Emergencias, a 5 años de este evento, se tiene los siguientes porcentajes de ejecución financiera, con respecto a lo propuesto en el Plan General de la Emergencia, según área de intervención:

CUADRO 4
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PGE,
SEGÚN ÁREA DE INTERVENCIÓN



Fuente: UDESNGR, 2022

El Cuadro 4 se refiere al porcentaje de ejecución financiera según las áreas de intervención incluidos en el PGE. Debe observarse que los rubros correspondientes a asistencia social y sistemas de agua tienen una ejecución por encima de lo propuesto en el PGE. En el caso de la inversión social realizada por el IMAS corresponde a subsidios que se extendieron por mayor tiempo de que fue previsto. En el caso de los sistemas de agua, corresponde a costos mayores en los proyectos.

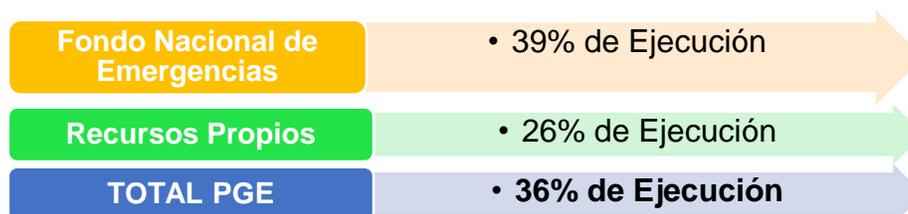
Debe tenerse presente, que estos porcentajes que consigna el Cuadro 4 corresponden a un análisis que se realiza con base en los montos estimados del PGE y es frecuente que hayan ajustes sobre costos reales cuando se llega a la fase de contratación y ejecución.

Del Cuadro 4 también debe llamar la atención el porcentaje de inversión en ríos y quebradas que representa solo un 20% del total estimado. De acuerdo en el reporte de la UGPR, se ha realizado 27 intervenciones, sin embargo, 5 de estas que consisten en dragados de ríos se encuentran suspendidas ya que para avanzar se requiere la aprobación de una Ley en la Asamblea Legislativa. (conflicto SINAC para hallazgo)

3. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA

El PGE tiene como fuente de financiamiento dos mecanismos: el Fondo Nacional de Emergencias, por **₡96 521 240 992,00**, y con recursos propios de las instituciones, por un monto de **₡33 590 398 935,00**. Respecto de esto, se tienen los siguientes porcentajes de ejecución financiera:

CUADRO 5
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PGE, SEGÚN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO



Fuente:

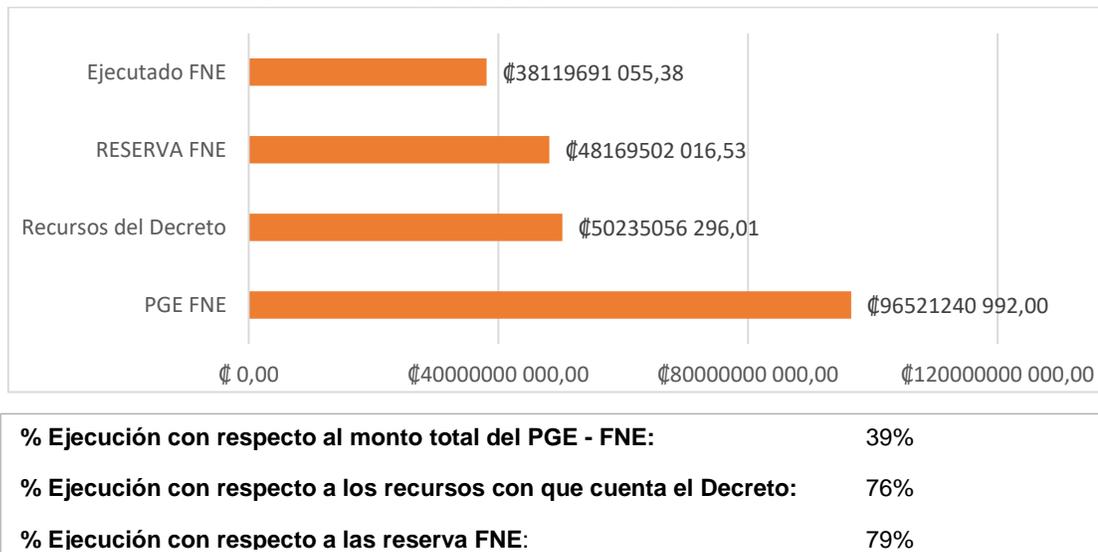
UDESNGR,
2022 a partir de la información de URF, 2022.

La ejecución en términos financieros del Plan General de la Emergencia es de un 36%. Del monto total de recursos que en este plan se definió como necesario asignar por medio del Fondo Nacional de Emergencias, se ha logrado alcanzar una ejecución de un 39,5%. Entre tanto, la ejecución de recursos estimado para las obras con presupuesto propio, la ejecución alcanza un 26%.

Al Fondo Nacional de Emergencia ingresó un 52% de los recursos que se estimó necesarios para atender la emergencia por esta vía. De este total de recursos que efectivamente ha ingresado, la ejecución alcanza un 76%.

Igualmente, debe observarse que siendo el ingreso un monto de 50 235 056 296,01, como lo muestra la Figura 1, la Junta Directiva ha aprobado planes de inversión por un monto de 48 169 502 016,53; ello representa un 95% de los recursos. Teniendo presente esto, los recursos ejecutados representan un 79% de los recursos que la Junta Directiva de la CNE ha asignado a los planes de inversión. Lo anterior se consigna en la Figura 1 como "Reservas". En la Figura 1 se presenta el detalle:

FIGURA 1
RESUMEN DE EJECUCIÓN FINANCIERA DEL FNE



Fuente: UDESNGR, con información de URF, 2022.

En relación con los recursos que se ejecutan por medios propios de las instituciones, la CNE no tiene control inmediato de la gestión de tales recursos, pues las instituciones no respondieron a la solicitud de información de la CNE. Es totalmente probable que parte de las obras o intervenciones hayan sido completadas, sin embargo, no tenemos reporte oficial de ello.

Las instituciones que consignaron obras para ser ejecutadas por vía de excepción, con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, adquieren la figura de unidades ejecutoras y deben presentar sus planes de inversión, tal como fue el caso, sin embargo, por los siguientes motivos, algunos de estos proyectos no han llegado a término:

- **Técnico:** Se rechaza el plan de inversión porque no cumple con el requisito de nexos - causalidad.
- **Planificación:** Las instituciones priorizan la ejecución de obras con recursos ordinarios y desatienden la gestión de los proyectos de que corresponden a ejecutar con los de recursos extraordinarios.
- **Recurso Humano:** No poseen el recurso humano para gestionar los proyectos y las obras a financiar por la CNE se convierten en una sobrecarga de tareas.
- **Comunicación:** Las instituciones desconocen lo que se encuentra reportado como pérdida tras el evento, y que podrían reponer mediante recursos del FNE, a pesar de que ellas mismas hicieron el reporte; los funcionarios cambian y no comunican eficientemente estos trámites. Asimismo, no hubo un seguimiento y promoción en esa vía por parte de la CNE.

Es relevante destacar que los montos de recuperación que se asignan en el Plan General de la Emergencia corresponden a estimaciones que consideraron las instituciones en ese momento; cuando se ejecuta el proyecto este monto puede ser mayor o menor al propuesto inicialmente, por lo que medir el avance del plan con respecto a la ejecución financiera, es una referencia pero no es lo más adecuado. Ante ello, sería más prudente medir la ejecución del plan con respecto a la cantidad de propuestas de atención y los proyectos realizados. Sin embargo, para este caso no hay una relación de 1:1, dado que un proyecto puede implicar la recuperación o reconstrucción de más de un daño reportado, y para esta plan, la forma del registro no permite establecer de manera lineal esa relación.

Por esta circunstancia, para efectos de seguimiento de este plan, se hizo la comparación de lo previsto, versus lo ejecutado, a partir de la tipología de las obras empleada en el plan y los proyectos realizados, para medir su ejecución con base a los datos financieros. Se tiene claro que estos parámetros son insuficientes, pero es la información con la que se cuenta para realizar el informe de este plan. Para conocer las generalidades de la ejecución del plan, se recomienda dirigirse al Anexo N° 1 de este documento.

4. HALLAZGOS

Los hallazgos que a continuación se presentan corresponden a un plan de general que tiene más de cinco años de elaborado. Estos hallazgos reiteran situaciones que se han observado antes y sobre los cuales la actual Administración ha adoptado medidas correctivas que aplican para el seguimiento de los PGE de reciente aprobación.

- En relación con el porcentaje de ejecución del plan, es posible que sea mayor de lo que considera el presente informe, ya que los proyectos propuestos a desarrollar con recursos propios de las instituciones pudo haberse ejecutado; sin embargo, a cinco años de la elaboración del Plan las instituciones tienden a no realizar el reporte periódico que la CNE solicita. En consecuencia, no se tiene información suficiente para consignar un dato más certero. En la actualidad, la CNE, por medio de la Unidad de Tecnologías de Información desarrolla una herramienta que deberá facilitar el seguimiento de tales obras.
- Conforme a las recomendaciones de informes anteriores, la UGPR ha ido homologando las categorías de clasificación de los planes de inversión conforme a lo dispuesto en el Plan General de la Emergencia, lo cuál ha facilitado la trazabilidad en la ejecución de los proyectos.
- Algunas intervenciones finalizadas quedan con remanentes que no se liquidan por parte de la URF, lo cual se reafirma en un Informe de la Contraloría General de la República. Sin embargo, se ha instruido a la interno de la CNE para que nuevos planes de inversión los ingenieros fiscalizadores de la GPR realicen las gestiones para liberar los recursos en la fase final de la ejecución de los proyectos para que estos recursos puedan ser aprovechados en la atención de futuras emergencias.

Actualmente se tiene poco más de 4 mil millones en este decreto que pertenecen a planes de inversión que han finalizado, por lo que se están haciendo las revisiones para realizar la reversión de los recursos al FNE.

- Los planes de inversión que actualmente se encuentran en estado de “aprobado” y “en contratación” que en total son 3, puede que no lleguen a realizarse dado que al presentar y aprobarse el presente informe en la Junta Directiva de la CNE, se recomendaría el cese del Decreto de Emergencia al Poder Ejecutivo y por tanto no se puede gestionar nuevas contrataciones al amparo de esta declaratoria, únicamente podrá finalizarse los planes de inversión que se encuentran en ejecución.
- La Unidad de Desarrollo Estratégico ha solicitado de manera reiterada la definición de un procedimiento que entre otros aspectos, se defina la unidad operativa que debe llevar el control de los planes generales, de modo que pueda existir un “expediente único” al cual se remita cualquier ajuste que se realice y quede debidamente documentado. Este es un asunto pendiente que resolvería con un acuerdo de la Junta Directiva: la asignación de la responsabilidad y el procedimiento correspondiente evitaría la dispersión de información relacionada con la gestión de los planes.

5. COMENTARIOS FINALES

El finiquito del presente plan permite observar que los requerimientos de recursos que se identificaron, particularmente para las obras que debían ser cubiertas por medio del Fondo de Emergencia, alcanzó un 52% de los recursos esperados, situación que reitera lo que ocurre con la mayoría de las declaratorias que no obtienen la totalidad de los recursos que se requieren.

Otro elemento delicado de este plan es que del total de recursos asignados, un 37% corresponde a dineros del FNE. En otras palabras, se recurre a recursos que ya el Fondo tiene, y la expectativa interna es que una vez que se den las transferencias al decreto, los recursos dispuestos para la emergencia se recuperan, al modo de un reembolso; pero en la práctica se favorece la desfinanciación del Fondo y la incapacidad de la CNE para atender futuras emergencias.

Este es un hecho que se reitera en cada una de las emergencias recientes, siendo oportuno que la Junta Directiva sea comunicada de previo, autorice y disponga el monto determinado que se use en la emergencia y concurra en el seguimiento posterior para que los recursos sean recuperados; con ello se evita que el Fondo se descapite y haya capacidad para enfrentar eventos de emergencia futuros.

Un aspecto que llama la atención es que en este plan no se previeron recursos para la contratación de personal por emergencia para la gestión por parte de la CNE de los planes de inversión asociados; no obstante, es importante observar que este decreto tiene

erogaciones de recursos para la contratación de personal, tema que resulta necesario y por lo tanto debió incluirse desde un inicio.

En adelante será oportuno que con los recursos del Fondo, al conformar las unidades ejecutoras para que administren las obras, se haga con perfiles profesionales interdisciplinarios acorde con la naturaleza del evento de emergencia y la naturaleza de proyectos a desarrollar. Esta forma de trabajo permite garantizar la estabilidad del personal y la continuidad de los proyectos, así como mejorar la productividad, además de otros beneficios administrativos, que en este plan no quedan evidentes.

En relación con la dinámica interna de trabajo de la CNE, el seguimiento de este plan, permite llegar a las conclusiones de otros informes y que se reproducen a continuación:

- Aprobado el Plan General, los planes de inversión se estructuran y presentan sin atención al contenido de las fichas técnicas del Plan, lo que dificulta la trazabilidad entre el Plan, lo que aprueba la Junta Directiva en la forma de planes de inversión y lo que finalmente se ejecuta y paga.
- Si bien la fiscalización por parte de la UGPR se realiza de manera rigurosa y profesional, la ausencia de criterios homogéneos para documentar los procesos del avance de las acciones y obras limita el control al nivel del proceso en general y el finiquito de los remanentes.

En consecuencia, en los informes de seguimiento de los planes de emergencia más antiguos, la información que se obtiene no permite:

- Comparaciones exhaustivas entre el avance físico de las obras y la ejecución financiera. Ello requiere más información de la que se encuentra disponible para la realización de estos informes.
- Comparaciones entre los compromisos del Plan, el avance y la ejecución final, lo que limita calificar los niveles de eficacia de las intervenciones, la eficiencia de las unidades ejecutoras y la valoración de los resultados finales de cumplimiento del Plan y la gestión del Estado en el tema de reconstrucción.
- No se cuenta con información en tiempo real, tanto para informar al público como para recomendar medidas que mejoren la eficiencia, tanto de la gestión administrativa como de la supervisión de obras.

La UDESNGR seguirá abogando por actualizar los procedimientos y generar un sistema informático moderno que permita el seguimiento automatizado de la ejecución física y financiera de los planes generales. Sobre este último aspecto ya se tiene una herramienta que se encuentra en fase de prueba para lograr extraer de manera precisa y sencilla la información que se requiera.

Finalmente, el evento de emergencia provocado por el paso del huracán Otto tuvo grandes repercusiones mediáticas por lo que representa un evento importante para la sociedad costarricense. Al cierre de este decreto, cinco años después de ocurrida la emergencia, se recomienda realizar un ejercicio de convocatoria a los diversos actores que tuvieron intervención en este y entre otras iniciativas, dar a conocer las principales obras y acciones que fueron desarrolladas para la atención de la emergencia y para la promoción del desarrollo en la zona afectada por el evento.

En nuestro criterio, sin bien la inversión final por medio de la declaratoria de emergencia alcanza un porcentaje relativamente modesto, a falta de recursos y de un ejercicio más agresivo de ejecución, por la vía ordinaria tanto la CNE como otras instituciones, incluidas municipalidades y organismos no gubernamentales, han realizado paralelo al marco posible de ejecución que permite el PGE, muchas actividades importante de reforzamiento de capacidades, entre las que se recuerdan: estudios técnicos, ordenanzas municipales, capacitaciones, organización de comités de emergencia, promoción a iniciativas de producción, las cuales han marcado un antes y un después del evento de Otto. Esto debe divulgarse y potenciarlo en término de progresos en la gestión del riesgo.

ANEXOS

A continuación se presenta las generalidades de los proyectos realizados tanto con recursos propios, como con recursos del Fondo Nacional de Emergencias.