

CNE-PRE-DIR-001-2020

EL PRESIDENTE, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, San José, al ser las nueve horas del día doce de febrero del 2020.

Con fundamento en las atribuciones que la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, en el artículo 19 inciso e) establece que esta Presidencia tiene “las atribuciones que estén reservadas por ley para el funcionario de mayor jerarquía y que ostenta la representación de la Institución”, Ley General de la Administración Pública en los artículos 102. a) y 105.1) la potestad del superior jerárquico de emitir instrucciones de acatamiento obligatorio a los servidores públicos a su cargo, tanto por oportunidad y conveniencia como por legalidad, Ley General de la Administración Pública en los artículos 102.b), y 107 establecen la potestad del superior jerárquico de vigilar la conducta de los servidores públicos a su cargo en el acatamiento de las instrucciones recibidas, Ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 12, señala que las disposiciones de la Contraloría General de la República son “de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan”.

CONSIDERANDO:

1. Que la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción, es la Unidad encargada de desarrollar los proyectos para la atención de la emergencia en primer impacto, extrema urgencia y en el ámbito de aplicación del régimen de excepción en la fase de reconstrucción.
2. Que la gestión por proyectos en la Unidad de gestión de procesos de Reconstrucción (UGPR), orientación estratégica de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), contenida en la “Política Nacional de Gestión del Riesgo”, el principio de “razonabilidad y proporcionalidad”, determina que, para la atención de un estado de emergencia y necesidad, se debe escoger la mejor alternativa tanto con referencia a los recursos existentes como en cuanto a que sea una solución al fin superior planteado. Esta potestad ha sido analizada por la Contraloría General de la República, quien ha concluido, en lo que interesa:

“3.2 La implementación de mejoras administrativas y técnicas al proceso de ejecución de las obras, resulta relevante para la detección oportuna de las desviaciones en la gestión de las unidades ejecutoras, que eventualmente afectan la entrega a tiempo, la calidad o el costo final de las obras de reconstrucción, esto en detrimento de la oportunidad, eficacia y

CNE-PRE-DIR-001-2020

buen uso de los recursos públicos invertidos” INFORME No. DFOE-AE-IF-06-2014 23 de julio, 2014

En este sentido, es primordial que el desarrollo de las actividades ejecutadas por la UGPR estén unidas estructural e intrínsecamente con las necesidades inicialmente identificadas. Dichas necesidades son jurídicamente determinadas en el Plan General de la Emergencia, donde se plasman conforme lo señala el artículo 29 de la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo; del Plan General de la Emergencia se desprenden los actos administrativos posteriores, desde la atención de las solicitudes de planes de inversión, hasta el finiquito de las contrataciones. Las actividades administrativas en la CNE, se desarrollan como procesos completos (una entrada una salida), trazables desde el inicio de la gestión (solicitud) hasta su resolución, así es perfectamente medible el desarrollo de la actividad administrativa en cada proceso. No obstante, al reiniciar la actividad administrativa en cada tipo de gestión como lo sería por ejemplo solicitud de aprobación del plan de inversión para estudios preliminares y la solicitud de pedido para contratación, se pierde la conexión estructural y subjetiva del quehacer general, tal cual y como consta en los hallazgos de los informes de la Contraloría General de la República, es difícil la trazabilidad para la consecución del “fin superior” planteado, ya que se fracciona en procesos independientes cada una de las etapas administrativas de la atención de la emergencia. Considerando para este caso un concepto elemental de “proyecto”, entendiendo éste como el uso y administración de los recursos para atender una necesidad en un plazo definido, la gestión por proyectos en la UGPR pretende mapear y dar seguimiento a la totalidad del quehacer administrativo, teniendo como hilo conductor y director la necesidad legalmente identificada en el Plan General de la Emergencia, teniendo claro que este Plan General puede ser modificado o ajustado conforme a derecho. Es importante tener presente que la gestión por proyectos no sólo involucra a la UGPR, sino que requiere la integración de procesos a cargo de otros actores institucionales y otros externos. A partir de la lista de necesidades que contiene el Plan General de la Emergencia, se deben desarrollar las actividades y procesos administrativos de manera que, siendo monitoreadas oportuna y puntualmente, se pueda generar información operativa y gerencial que permitan identificar desviaciones o mejoras y se puedan tomar las decisiones correctivas para que sea atendida de la mejor manera la necesidad identificada. La gestión por proyectos requiere primordialmente, la conexión de los procesos existentes, desde la etapa de planificación y emisión del Plan de la Emergencia, hasta el finiquito de los contratos surgidos con fundamento en aquel. Dentro de cada proyecto se ejecutarán los procesos ya vigentes, serán parte de un todo, pero dejarán de tener un sentido individualista tanto para los actores como en las propias actividades. Desarrollar la actividad administrativa en las etapas sucesivas de un proyecto como lo son preinversión, inversión o ejecución y operación, permite identificar su magnitud, complejidad e implicaciones, de manera que, sin incurrir en costos

CNE-PRE-DIR-001-2020

elevados o imprevistos sustanciales, se puedan reconocer alternativas de solución tanto para poder modificar oportunamente el proyecto durante su vida o desecharlo en las etapas tempranas, todo con el fin último de atender la necesidad identificada, “proteger y conservar el patrimonio público” y “garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones” (artículo 8 de la Ley de Control Interno). Si bien es cierto en los casos de calamidad pública (artículo 180 Constitucional), desarrollados y entendidos como estados de emergencia, las posibilidades de planificación se reducen y la excepcionalidad se vuelve lo ordinario, lo cierto es que la escasez de recursos para la atención de estas situaciones obliga a realizar ejercicios de máxima destreza en la gestión pública, de manera que el Estado pueda dirigir los recursos según las prioridades identificadas.

3. Que el ciclo de vida de los proyectos en la UGPR está condicionada por su temporalidad y transcurre no como una línea de tiempo, sino como un ciclo. A partir de lo anterior, el Plan General de la Emergencia constituye el inicio y fin del ciclo, se inicia reconociendo la necesidad y se termina con la satisfacción de la necesidad, teniendo como fin último el mejoramiento de las condiciones encontradas al inicio, lo que también tiene su fundamento legal en los artículos 30 de la Ley 8488, “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo” y artículo 8 de la Ley 8292, “Ley de Control Interno”. Actualmente la UGPR está estructurada en procesos, éstos deben agruparse por etapas según el ciclo de vida de proyectos, para que a su vez permitan el oportuno y eficiente uso de los recursos públicos. La agrupación según los procesos vigentes y el ciclo de vida de los proyectos será:

- **ETAPA DE PREINVERSIÓN:** Esta etapa contiene la actividad administrativa desde la formulación y emisión del Plan General de la Emergencia hasta la aprobación de Junta Directiva del Plan de Inversión, entendiéndose que en esta etapa se encuentra incorporado el proceso de estudios preliminares. El proceso actual de estudios preliminares se podría ver como un proyecto en sí mismo, pero es parte del proyecto que nace de la necesidad y termina con el proyecto en operación que la atiende. Una vez recibido el producto de la contratación de estudios preliminares, el ciclo de proyecto se mantiene en la etapa de preinversión del proyecto que atiende la necesidad. Luego de esta etapa el proyecto puede o no ejecutarse por una variedad de factores: políticos, económicos, técnicos, de oportunidad. Los recursos utilizados para esta etapa son igualmente compartidos entre los actores del proyecto.
- **ETAPA DE INVERSIÓN O EJECUCIÓN:** Esta etapa debe ajustarse a la normativa, a los procesos y criterios administrativos de contratación vigentes, el inicio de esta etapa lo marca la presentación de términos de referencia a la UGPR y la cierra la entrega definitiva de lo contratado, también tramitada en la UGPR. En esta etapa del proyecto

CNE-PRE-DIR-001-2020

intervienen otras instancias, tanto públicas como privadas, internas y externas a la CNE, convirtiendo a esta etapa en la que requiere más habilidades de coordinación. Se consideran parte de la inversión o ejecución del proyecto los procesos de estudio y aprobación de términos de referencia, contratación, orden de inicio, ejecución contractual, resolución o rescisión contractual, recepciones parciales y definitivas del objeto contractual. Hasta el momento de la adjudicación se tienen los diseños definitivos, pues es hasta ese momento que, conforme las reglas de contratación por excepción, se tienen las condiciones finales del objeto contractual. Los diseños finales regularmente se ubican en la etapa de preinversión o como etapa intermedia cuando el proyecto es de índole privado, no obstante, por la normativa de contratación que rige a la Administración Pública, es más afín a la etapa de inversión, pues además así se ajusta a la normativa presupuestaria.

- **ETAPA DE OPERACIÓN:** Nuestra normativa en contratación administrativa permite que entre la recepción definitiva y el finiquito del contrato transcurran doce meses (artículo 46 Reglamento para el Funcionamiento y Fiscalización de las Unidades Ejecutoras), durante este período, el objeto contractual se encuentra en operación y se encuentran vigentes la potestad de fiscalización de la operación y las garantías correspondientes. Para integrar todos los procesos en una gestión por proyectos, son necesarios no sólo recursos financieros, sino también un desarrollo de normativa interna y gestión documental que permitan la trazabilidad de las operaciones y del uso de los recursos.
4. Que el sistema de control, información y evaluación, para lograr que la gestión por proyectos rinda los frutos descritos, es necesario el diseño de sistemas de evaluación, control e información, que permitan la retroalimentación tanto de la parte operativa de éste como de sus instancias decisorias-gerenciales, estos sistemas estarán en constante movimiento: en el nivel superior se decide qué evaluar, se recaban datos (sistema de control), los organiza en el sistema de información, se devuelven los resultados a los niveles operativos y gerenciales, se toman decisiones y vuelve a empezar el ciclo. De tal forma, si se determina que no resulta adecuado para las necesidades que se pretenden solventar, o si los beneficios no son los esperados, se replantea el uso de los recursos o la manera de corregir el proyecto mismo. El sistema de evaluación se ve alimentado por los sistemas de control e información que están vigentes durante todo el ciclo del proyecto y estos sistemas (control, información y evaluación), alimentan permanentemente al proyecto para la toma de decisiones, sus actividades tienen competencia en todas las demás actividades del proyecto, sean procesos o no. Cada sistema es diferente, pero sin integrales al proyecto:

CNE-PRE-DIR-001-2020

- El sistema de evaluación compara lo esperado y previamente establecido, con el avance y resultados del proyecto. Este es definido desde el nivel superior jerárquico, pues va ligado a los objetivos estratégicos y a la evaluación de la función operativa. Los titulares subordinados del nivel operativo también deben definir criterios de evaluación para la gestión, de manera que se detecten las necesidades de corrección y sean ejecutadas oportunamente. En este sistema se define qué variables son importantes para la organización en cuanto a los temas financiero, físico, impacto y calidad. Los resultados finales de las evaluaciones de los proyectos analizados tanto individualmente como desde la perspectiva de cartera o portafolio de proyectos, dan sustento técnico a la etapa de planificación, la cual va a tener su influencia en los Planes Generales de la Emergencia y en los Planes de Inversión siguientes. Usualmente las herramientas que se utilizan a lo interno de cada institución pública son actos administrativos de alcance general como circulares o resoluciones.
- El sistema de control permite vigilar el avance del proyecto. Es desarrollado y ejecutado en el nivel operativo respondiendo a los parámetros definidos previamente por el nivel superior en el sistema de evaluación. Se deben definir parámetros de tiempo, responsabilidades y formatos, que serán ejecutados por el nivel operativo. En la administración pública se debe oficializar el uso de los instrumentos definidos, se utiliza con ese fin las instrucciones directas o circulares de Dirección, Unidad o Departamento.
- Los sistemas de información permiten la comunicación oportuna a los sujetos interesados de los productos de los dos sistemas anteriores. Pueden pertenecer a desarrollo de TI, o bien a procesos bien definidos a lo interno de la organización. Aquí definimos el flujo de los datos recabados por medio del sistema de control, garantizándonos que la información llegue no sólo a quienes la necesitan, sino de manera oportuna. El diseño de los sistemas de información y la fiscalización de su uso corresponde a los mandos medios, ya que debe responder a los requerimientos de sus superiores y aprovisionarse de la información de sus colaboradores.

En la evolución de una gestión por proyectos en la UGPR de la CNE, necesariamente irá modificando la visión de competencias y de estructura organizativa, responde básicamente a la complejidad de las responsabilidades asignadas en función de nuestro ordenamiento jurídico de administración de fondos públicos y a los condicionamientos de órganos externos como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, Ministerio de Planificación y Política Económica y Dirección General de Servicio Civil.

5. Que considerando que la Contraloría General de la República ha emitido disposiciones a esta Comisión dirigiéndola a la gestión por proyectos para el adecuado uso de los recursos,

CNE-PRE-DIR-001-2020

entre ellas se encuentran las contenidas en los informes DFOE-AE-IF-06-2014, DFOE-AE-IF-09-2015, DFOE-AE-IF-014-2017, DFOE-AE-IF-015-2018 y DFOE-AE-IF-0011-2019.

Por tanto se emite la siguiente

DIRECTRIZ DIRIGIDA A LA UNIDAD GESTIÓN PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN

Se ordena implementar la gestión por proyectos en la UGPR con base en la parte considerativa anterior y:

Artículo 1. Gestiónese por proyectos cada Plan General, debiéndosele dar seguimiento con los reportes de daños reconocidos en cada uno de ellos.

Artículo 2. La Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción, deberá incluir en sus controles la tipología establecida en el Plan de la Emergencia.

Artículo 3. Estandarícese los estados de los proyectos según su etapa en el ciclo del proyecto: preinversión, ejecución y operación, llevándose además los controles operativos necesarios para identificar los estados particulares de cada proyecto.

Artículo 4. Los controles de seguimiento de avance físico, financiero y de calidad, deberán tener relación entre ellos, de manera que se cuente con información de seguimiento del portafolio de proyectos para cada etapa y su avance en esas tres áreas.

Artículo 5. La UGPR continuará llevando los controles operativos para efectos de seguimiento individual de los proyectos.

Artículo 6. Los informes de las pautas de evaluación aquí establecidos, serán comunicados a la Presidencia de la Comisión, quien verificará el acatamiento de lo aquí resuelto.

Artículo 7. Se instruye a la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción, en la persona que ejerza su titularidad jerárquica, para que dé seguimiento al diseño, emisión y uso de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de esta directriz.

CNE-PRE-DIR-001-2020

Artículo 8. Se instruye a la Dirección Ejecutiva, para que por medio de la Unidad que estime pertinente, desarrolle un sistema de registro y análisis de la evaluación de cierre del portafolio de proyectos, que se deberá utilizar como insumo para la estimación razonable de los siguientes “Planes Generales de la Emergencia”.

Artículo 9. Deben quienes ejerzan los cargos de Director (a) Ejecutivo (a) y la Jefatura de la UGPR, identificar y atender las necesidades para la implementación de esta directriz, así como diseñar los instrumentos necesarios para los sistemas de control, información y evaluación, elevarlos a esta instancia para su aprobación y vinculación de ser procedente.

Comuníquese esta directriz a la Dirección Ejecutiva y a la Jefatura de la UGPR para que la ejecuten en cuanto les corresponda y en armonía con la normativa institucional vigente, instruyan al personal a su cargo. Esta resolución rige a partir de su comunicación.



ALEXANDER SOLÍS DELGADO
PRESIDENTE



TGQE