

**CNE-UDESNGR-INF-007-2021**

**PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA**

**DECRETO N° 39056-MP**

**POR INUNDACIONES Y DESLIZAMIENTOS PROVOCADOS POR TEMPORAL Y  
PASO DE UN SISTEMA DE BAJA PRESIÓN**

**INFORME DE FINIQUITO**

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

**JUNIO, 2021**

## Contenido

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. CONTENIDOS DEL PLAN GENERAL DE EMERGENCIA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EJECUCIÓN DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE EMERGENCIAS .....</b>	<b>5</b>
<b>3. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE EMERGENCIAS .....</b>	<b>9</b>
<b>4. HALLAZGOS .....</b>	<b>11</b>
<b>5. COMENTARIOS FINALES.....</b>	<b>12</b>

**INFORME DE FINIQUITO  
PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA POR INUNDACIONES Y DESLIZAMIENTOS  
PROVOCADOS POR TEMPORAL Y PASO DE UN SISTEMA DE BAJA PRESIÓN  
BAJO DECRETO EJECUTIVO N° 39056-MP**

## **PRESENTACIÓN**

El presente Informe de Finiquito del Plan General de la Emergencia, bajo Decreto Ejecutivo N°39056-MP, por “inundaciones y deslizamientos provocados por temporal y paso de un sistema de baja presión”, 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 10 de octubre del 2015, fecha en que se aprobó el PGE.

### **1. CONTENIDOS DEL PLAN GENERAL DE EMERGENCIA**

El 30 de junio del 2015 se declaró el estado de emergencia ante las “inundaciones y deslizamientos provocados por temporal y paso de un sistema de baja presión” mediante el Decreto Ejecutivo N°39056-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 16 de setiembre del año 2015.

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

**Cuadro 1**  
**PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA, DECRETO N° 39056-MP**  
**DISTRIBUCIÓN DE COSTOS DE INVERSIÓN POR ÁREA DE INTERVENCIÓN**

ÁREA DE INTERVENCIÓN	ORDINARIO	EXCEPCIÓN (FNE)	TOTAL PGE
Carreteras	₡7 548 634 867,12	₡14 083 336 150,00	₡21 631 971 017,12
Puentes	₡665 000 000,00	₡15 147 650 000,00	₡15 812 650 000,00
Ríos y Quebradas	₡3 125 750 000,00	₡14 800 784 000,00	₡17 926 534 000,00
Alcantarillas y Vados	₡ -	₡1 642 830 728,00	₡1 642 830 728,00
Obras Correctivas	₡ -	₡1 430 068 104,10	₡1 430 068 104,10
Educación	₡ -	₡104 900 000,00	₡104 900 000,00
Edificios Públicos	₡ -	₡626 500 000,00	₡626 500 000,00
Ambiente	₡ -	₡206 000 000,00	₡206 000 000,00
Energía	₡687 537 089,95	₡ -	₡687 537 089,95
Agropecuario	₡5 000 000,00	₡4 263 066 561,52	₡4 268 066 561,52
Vivienda	₡ -	₡940 000 000,00	₡940 000 000,00
Sistemas de Agua	₡ -	₡10 500 000,00	₡10 500 000,00
Primer Impacto	₡9 419 046 808,09	₡959 194 579,48	₡10 378 241 387,57
<b>Total</b>	<b>₡21 450 968 765,16</b>	<b>₡54 214 830 123,10</b>	<b>₡75 665 798 888,26</b>

Fuente: Plan General de la Emergencia, CNE.

El Plan General de la Emergencia inicialmente aprobado contempla una inversión por **₡75 665 798 888,26**. De estos, **₡54 214 830 123,10** 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 **₡21 450 968 765,16** 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 nunca completaron la totalidad del monto estimado; incluso, se observa que la CNE debió disponer de recursos del mismo FNE para cubrir una parte muy alta de la inversión que se realizó. En concreto, de los 28, 239 millones de colones que se han dispuesto a esta emergencia, 18, 510 millones de colones son del Fondo, lo que representa un 66% del total.

Llama también la atención el rubro relativamente pequeño recibido del Gobierno Central, cercano al 5,400 millones de colones, es un monto que apenas llega al 10% de lo requerido. El resto son montos menores transferidos por diversas instituciones.

**Cuadro 2**  
**Decreto Emergencia N°39056**  
**Recursos Financieros Aportados al FNE**

INSTITUCIÓN CONTRIBUYENTE	MONTO
Presidencia de la República	₡2 403 715 667,28
INDER	₡3 250 500 000,00
BCIE	₡132 105 000,00
COSEVI	₡2 000 000,00
A y A	₡150 000 000,00
Registro Nacional	₡500 000 000,00
PIMA	₡5 000 000,00
INAMU	₡100 000 000,00
Dirección de Migración y Extranjería	₡185 578 560,86
Ministerio de Hacienda	₡3 000 000 000,00
Aportes del FNE	₡18 510 825 095,77
<b>Total</b>	<b>₡28 239 724 323,91</b>

Fuente: Unidad de Gestión Financiera, CNE. 2021

## 2. EJECUCIÓN DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE EMERGENCIAS

En el marco del presente plan se ejecuto 168 proyectos gestionados con recursos del FNE, por la vía de excepción e instituciones operando como unidades ejecutoras, con sus respectivos planes de inversión. No obstante, no todos estos planes han concluido. El estado actual de estos proyectos es el siguiente:

**Figura 1**  
**PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA, DECRETO N° 39056**  
**ESTADO ACTUAL DE PLANES DE INVERSIÓN GESTIONADOS POR LA CNE**

ESTADO ACTUAL	CANTIDAD
Operación del objeto contractual	• 130
Licitación	• 11
Ejecución contractual	• 18
Aprobado	• 03
Desierto / Infructuoso	• 04
Reversado	• 02

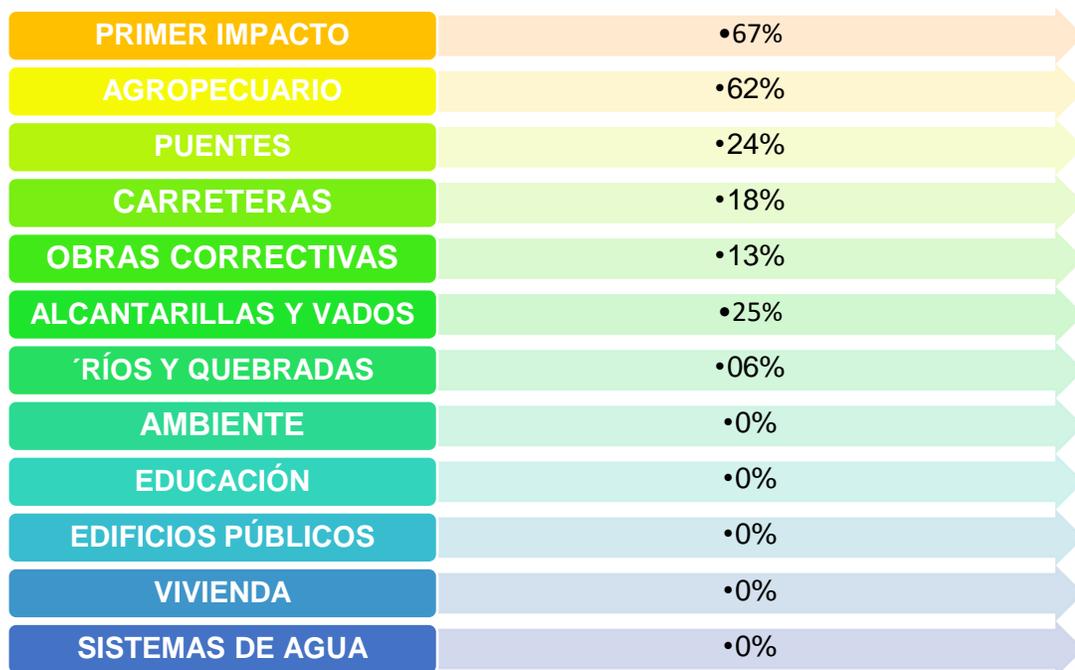
Fuente: UDESNGR, con información de la UGPR, 2021.

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 168 proyectos, únicamente 119 fueron tramitados por esa unidad, ya que los otros 49 corresponden a contratación de personal por emergencia de la CNE. Todos estos planes de inversión de contratación de personal ya han finalizado, y para efectos de este informe se consignaron como parte de los 130 proyectos con estado de “operación del objeto contractual”.

Con la ejecución parcial o total de los planes de inversión gestionados, por medio del Fondo Nacional de Emergencias, a más 5 años de este evento, se tiene los siguientes porcentajes de ejecución, con respecto a lo propuesto en el Plan General de la Emergencia al nivel financiero y según área de intervención:

**Figura 2.**

**Porcentaje de Ejecución del PGE con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, según área de intervención**



Fuente: UDESNGR, 2021

Adicional a la información que se gestiona a lo interno de la CNE, se consideró pertinente consultar a las instituciones sobre la situación de cada una con respecto a la ejecución del Plan, en este caso, no en términos financieros sino de necesidades resueltas, ya sea con recursos propios o con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, a lo que se logró obtener los siguientes porcentaje de ejecución de obras:

Organización	Carreteras	Puentes	Alcantarillas y Vados	Ríos y Quebradas	Obras de control de daños	Agropecuario	Energía	Ambiente	Observaciones
Municipalidad de Limón	23%	16%							Datos actualizados al 2020.
Municipalidad de Sarapiquí	100%	0%	0%						Sobre los 9 puentes, la CNE rechazó 8 planes de inversión y 1 la Junta Directiva lo rechazó la modificación mediante acuerdo 198-11-18, por lo que se declaró desierto el proceso de contratación.
Municipalidad de Guácimo		25%	36%						Un puente encuentra adjudicado, esperando orden de inicio y otro no se realizó.
Municipalidad de Turrialba	38%	70%	44%						5 planes de inversión de puentes y 7 de alcantarillas y vados se encuentra con la fase de construcción pendiente desde hace al menos un año.
SENARA			89%	81%	52%				
MOPT . Obras Fluviales				33%					14 planes de inversión se encuentran con gestiones pendientes en la CNE.



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018 - 2022



## Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

### Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

Organización	Carreteras	Puentes	Alcantarillas y Vados	Ríos y Quebradas	Obras de control de daños	Agropecuario	Energía	Ambiente	Observaciones
Ministerio de Agricultura y Ganadería						82%			En el caso de las entregas para ganadería de carne, el alcance ha sido bajo por desinterés de los productores por adoptar la nueva tecnología propuesta en el plan de inversión y a que un alto porcentaje de productores tienen sus sistemas productivos en terrenos que no se encuentran en regla, no están inscritos debidamente en el registro de la propiedad o son herencias nunca formalizadas y traspasadas al propietario actual, situación desconocida anteriormente e imposible de prever, obligando a excluir a estas personas como posibles beneficiarios del plan de atención de la emergencia; sin embargo según acuerdo de la CNE el proyecto de atención de productores de ganado de carne afectados por la Emergencia del 2015 continúa abierto hasta junio del presente año, pudiendo aumentar el porcentaje de avance en esta actividad al finalizar el tiempo de ejecución.
CONAVI	77%	100%	0%						
RECOPE							100%		
SINAC								25%	Datos actualizados al 2020.

Sobre lo anterior, es importante reconocer que se obtiene mayor precisión del grado de avance del Plan si se consulta por obras realizadas a las instituciones, ya que son las que tienen mayor información sobre lo realizado, lo pendiente y lo que ha perdido vigencia. Sin embargo, a pesar de hacer la consulta las instituciones, no de todas se obtiene respuesta, algunas porque desconocen el tema dado que ya ha pasado más de 5 años del evento.

Asimismo, con la información que aporta las instituciones se tiene otra perspectiva sobre lo ocurrido con las obras que aún no se han concretado, por ejemplo, muchos de los planes de inversión que se presenta a la CNE tienen algún trámite pendiente desde hace al menos un año.

### 3. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE EMERGENCIAS

El PGE tiene como fuente de financiamiento dos mecanismos: el Fondo Nacional de Emergencias por ₡54 214 830 123,10 y con recursos propios de las instituciones por un monto de ₡21 450 968 765,16. Respecto de esto, se tienen los siguientes porcentajes de ejecución financiera:

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 del 21%. Con respecto a los recursos que efectivamente han ingresado al Fondo Nacional de Emergencias, los recursos ejecutados llegan al 40%. Entre tanto, la reservas generadas para el inicio del trámite de las contrataciones alcanza un 43%. En la siguiente figura se presenta el detalle:

**Figura 3**  
**Resumen de Ejecución Financiera del FNE**



Fuente: UDESNGR, con información de URF, 2021.

La Figura 3 permite observar que de los 28,239 millones de colones asignados al decreto, se han generado reservas por un monto cercano a los 25,909 millones de colones, sin embargo, la ejecución apenas alcanza los 11,207 millones de colones.

Todo lo anterior, pone en evidencia una baja ejecución de los recursos del Plan General de la Emergencia, que en el plano financiero corresponde a múltiples factores, detallados a continuación:

1. En relación con los recursos que se ejecutan por medios propios de las instituciones, la CNE no tiene control ni injerencia inmediata en la gestión de tales recursos que consignaron las instituciones para resolver problemas de sus marcos de competencia. Es totalmente probable que las obras o intervenciones hayan sido completadas, sin embargo, no tenemos reporte oficial de ello. En un hecho recurrente que al cabo de un periodo cercano a los dos años, las instituciones dejen de reportar sus avances.
2. 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 llevan a término:
  - **Técnico:** Se rechaza el plan de inversión porque no cumple con el requisito de nexo - 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.
  - **Recursos del Decreto:** Para este Plan es particular hubo un tiempo que no se pudo tramitar ningún plan de inversión dado que no se tenían recursos en el fondo de este decreto.
3. 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 y 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 reporte de pérdida, y para esta plan, no hay un registro adecuado de ello.

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 la obra utilizada en el plan y lo proyectos realizados, para medir su ejecución, con base a los datos financieros. Se tiene claro que estos no son los parámetros más adecuados, pero es la información con la que se cuenta para realizar el informe de este plan. Para ver el detalle por tipología, se recomienda dirigirse al Anexo N° 1 de este documento.

#### 4. HALLAZGOS

##### A nivel de planes de inversión

- Es posible que el porcentaje de ejecución del plan sea mayor de lo que considera el presente informe, ya que los proyectos propuestos a desarrollar con recursos propios de las instituciones se pudieron haber ejecutado, sin embargo, a pesar que se le solicita a las instituciones un reporte periódico de las obras realizadas, muchas no llegan a responder.
- Se tiene registrado 47 planes de inversión que se les asigna la categoría de “operación de objeto contractual”, sin embargo, muchos de estos corresponden a estudios preliminares de diseño y construcción de la obra de puentes, carreteras, alcantarillas y vados y obras en ríos y quebradas, por lo que no se puede considerar como obras ya reconstruidas, dado que únicamente cuentan con los estudios.
- Según lo indican las instituciones al menos 27 planes de inversión presentados a la CNE se encuentra con gestiones pendientes desde hace al menos un año, sin embargo algunos de estos planes de inversión corresponden a estudios que no se pueden ejecutar por falta de recursos en el decreto o porque se presentaron cuando el decreto esta próximo a vencer y por la política de gestión de proyectos de la UGPR ello no procede.
- En palabras del Ministerio de Agricultura y Ganadería “la entrega de los insumos un año después del evento agroclimático, no contribuye a mejorar la resiliencia de los sistemas agropecuarios afectados. El tiempo transcurrido entre el evento y la entrega de insumos, provoca casos como que la familia ya no reside en la finca, que el productor haya cambiado de cultivo o bien que la finca tenga otros propietarios. Los planes de ayuda son para los cultivos afectados, y que al momento de entrega ya no son de interés del productor, genera un uso y destino diferente para dichos insumos, provocando un “incentivo perverso”. Por otra parte el Ministerio y en general las instituciones del sector, a excepción del INDER, no realiza aportes del

Fondo Nacional de Emergencia, lo cual constituye una limitante más en cuanto a la capacidad de atender las necesidades del sector en forma oportuna.

#### **A nivel financiero - Unidad de Recursos Financieros (URF)**

- Se presume que en algunas ocasiones la URF ingresa dato de presupuesto total, el monto adjudicado de la contratación y en otras ocasiones el monto de reserva presupuestaria, dado en el acuerdo de Junta Directiva, lo cual representa un problema para conocer el monto de dinero realmente comprometido en los planes de inversión, por lo que se sugiere revisar el método de registro en el sistema financiero de la CNE (Wizdom).
- 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, para nuevos planes de inversión se ha formalizado que los ingenieros fiscalizadores de la CNE deben realizar las gestiones para liberar los recursos y que estos puedan ser aprovechados en otros proyectos.

#### **5. COMENTARIOS FINALES**

El seguimiento 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, nunca llegaron a completarse; finalmente al decreto ingresó cerca de un 50% de los recursos esperados. No obstante, lo delicado de este plan es que del total de recurso que se dispuso, un 66% corresponde a dineros ya incluidos en el FNE y que la Junta Directiva de la CNE dispuso. En otras palabras, es un decreto cuya financiación provino del Fondo, sin que se recuperara la inversión, en una práctica que favorece la desfinanciación del Fondo y la capacidad de la CNE para atender futuras emergencias. El monto del Gobierno Central con que se pudo contar si acaso llegó a un 10% y el resto corresponde a diversas transferencias de otras instituciones y donaciones de organismos financieros.

En los años recientes, en otros decretos de emergencia también se ha recurrido a la práctica de tomar recursos del Fondo, con la premisa de recuperarlos apenas haya una transferencia del Gobierno Central; sin embargo, posteriormente ese dinero no se recupera y poco a poco las reservas que la CNE ha generado a costa de remantes e inversiones transitorias, se va perdiendo.

Las dificultades iniciales en la obtención de recursos, llevaron a la Junta Directiva de la CNE a solicitar a las municipalidades de los cantones afectados por emergencia que repararan con sus propios recursos, generados por la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley N° 8801, las obras de reparación de carreteras, con la finalidad de disponer los recursos del FNE en las obras de protección de ríos y quebradas y en los puentes, que parecían ser las obras más caras. No obstante, al concluir el periodo de vigencia de este plan, se nota que hay muchas obras sin iniciar, particularmente en los ríos, donde el monto invertido es sumamente bajo en relación al que

fue estimado. Además, es evidente que se admitieron obras de carretera que en principio no debieron realizarse.

Un aspecto que llama la atención es que en este plan no se previeron recursos para la contratación de personal por emergencia, que administra la CNE, para la gestión de los planes de inversión asociados. En este sentido, es importante recordar que la contratación de personal tiene erogaciones de recurso del mismo decreto.

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 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.
- A pesar de que la fiscalización por parte de la UGPR se realiza de manera rigurosa y profesional, y por ejemplo, para este plan se recurrió a la contratación de profesionales en los campos de la agronomía y la veterinaria, el cambio que se presentó de profesionales provocó que se perdiera la continuidad en las contrataciones, especialmente las que correspondían al Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- En el ámbito de la ejecución financiera, la UPGR aplica una nomenclatura particular para calificar el estado de los proyectos y las contrataciones, lo cual tiende a generar confusión con respecto al registro de la Unidad Financiero Contable y la propia del Plan, sin embargo, esta situación se ha ido subsanando para nuevos informes.

En consecuencia, los informes de seguimiento hasta ahora elaborados y en general, la información que se obtiene, no permite:

- Comparaciones entre el avance de los planes de inversión y la ejecución financiera. Ello obliga a un trabajo muy minucioso y detallado, casi de minería de datos, para conciliar la información.
- Comparaciones entre los compromisos del Plan General de la Emergencia, 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 a lo interno como a lo externo, 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.