

Gobernanza fragmentada: Vacíos de liderazgo y rezago en capacidades institucionales

Dirigido a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y municipalidades de Aserri, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Desamparados, Dota, Guatuso, León Cortés, Limón, Osa, Pérez Zeledón, San Carlos y Sarapiquí. Reporte de fiscalización derivado del Seguimiento a la Gestión Pública sobre la inclusión del enfoque de resiliencia en la infraestructura pública vital para la prestación de los servicios públicos de movilidad, electricidad e hidrocarburos.

Reporte n.º DFOE-SOS-RF-00004-2026

12 de agosto de 2026

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible
Contraloría General de la República

¿Qué evaluamos?

Se analizó la inclusión del enfoque de resiliencia en la infraestructura pública vital para la prestación del servicio público de movilidad -infraestructura vial-; específicamente los proyectos de reconstrucción derivados de emergencias declaradas y que son gestionados por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y las municipalidades de Aserri, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Desamparados, Dota, Guatuso, León Cortés, Limón, Osa, Pérez Zeledón, San Carlos y Sarapiquí, en su condición de Unidades Ejecutoras, entre el 2021 y el 2025, a partir de los resultados del *Seguimiento de la Gestión Pública sobre Resiliencia en Infraestructura Vital*. El análisis consideró las respuestas al instrumento de consulta en relación al nivel de madurez en una serie de componentes, entre ellos la Gobernanza y marco normativo (GOB), con el propósito de identificar las brechas e implicaciones que tiene a lo largo del ciclo de vida de las obras de reconstrucción y cómo esas podrían verse intensificadas por debilidades en otros componentes.

¿Por qué es importante?

La GOB constituye la base para incorporar la resiliencia en la infraestructura pública, al definir los roles y responsabilidades, mecanismos de coordinación y criterios que orientan la toma de decisiones. En ausencia de estos elementos, aumenta la incertidumbre, la posibilidad de que ocurra la duplicidad de funciones y las brechas de coordinación, lo que limita la creación de valor público y eleva el riesgo de ineficiencias, sobrecostos y afectaciones en la continuidad de los servicios.

¿Qué encontramos?

El análisis evidencia un nivel de madurez intermedio en la inclusión del enfoque de resiliencia en la infraestructura pública vital (51,96%), ubicándose por debajo del promedio general y con rezago frente los sectores de movilidad, electricidad e hidrocarburos. Su mayor reto se concentra en la gobernanza y marco normativo. En conjunto, las instituciones evaluadas a cargo de las inversiones vinculadas con la reconstrucción por emergencias declaradas alcanzan un nivel básico promedio de implementación (40,12%) para GOB.

Datos clave de GOB

14 de 14

instituciones no capacitan de forma constante a su personal en materia de resiliencia.

10 de 14

instituciones carecen de mecanismos de coordinación en postinversión. Esta situación también se presenta en menor medida en preinversión (6 de 14) e inversión (5 de 14).

9 de 14

instituciones no cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas formales en la postinversión, seguido de 7 de 14 en preinversión y 6 de 14 en inversión.

Patrón reactivo en los proyectos de reconstrucción

¿Qué muestran los datos?

Los datos evidencian que **la madurez promedio en la inclusión del enfoque de resiliencia en la gestión efectuada en CNE y Unidades Ejecutoras es de nivel intermedio con un 51,96%**; tales resultados se describen en el informe general del Seguimiento de la Gestión Pública (SGP). Al desglosar este resultado, se encuentran brechas en **los componentes de Gobernanza y marco normativo (GOB) y en la Evaluación de riesgos (EDR), ambas en un nivel básico**. Los otros tres

componentes evaluados logran un nivel intermedio (Generación y acceso a información -INFO-, Robustez y preservación de infraestructura -INFRA- y Contribución a la resiliencia comunitaria -RC-), siendo la INFO la de mayor brecha (Ver Figura 1).

En comparación con los demás servicios evaluados, **la reconstrucción por emergencias declaradas presenta un rezago y el desempeño más bajo de la evaluación**. Se ubica por debajo del sector hidrocarburos, el cual lidera con un 70,38%, de electricidad con un 66,89%, y del sector movilidad que promedia un 55,47% en las instituciones que lo agrupan (Conavi y MOPT).

¿Qué significa?

Los proyectos de reconstrucción son reflejo del modelo de gestión reactivo. Los resultados descritos para los cinco componentes evidencian que las entidades a cargo operan de forma fragmentada, con vacíos en la definición formal de roles y responsabilidades, omiten de forma sistemática la evaluación de riesgos multiamenaza, carecen de un modelo de gobernanza de datos, no vinculan la evaluación financiera y económico social, ni los efectos e impactos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos.

El CNE y gobiernos locales que actúan como unidades ejecutoras gestionan la infraestructura a su cargo bajo un escenario de incertidumbre al priorizar, planificar y ejecutar la infraestructura a su cargo. Esto significa que las intervenciones post-desastre se limitan a reponer la infraestructura dañada en lugar de potenciar la oportunidad para reconstruir con mejores estándares de adaptación ante el cambio climático.

¿Por qué es importante para la gestión pública?

Cuando no se integran criterios de resiliencia durante el ciclo de vida de los proyectos, las inversiones bajo el esquema de reconstrucción se conducen a un ciclo financiero insostenible de reparación y reconstrucción que pueden volver a fallar ante nuevos eventos hidrometeorológicos extremos. Además, operar sin un modelo estructurado de gobernanza y sin prevención del riesgo, compromete la eficiencia en el uso de los recursos y la sostenibilidad de las inversiones.

A raíz de ello, tanto el CNE como las municipalidades pueden verse sometidos a constantes sobrecostos y retrasos, incrementando la probabilidad de interrupciones prolongadas en los servicios públicos vitales. Tal situación no solo aísla y perpetúa la exposición de las poblaciones, sino que también debilita la confianza ciudadana en las instituciones y limita la capacidad de recuperación de las comunidades frente a futuras emergencias.

Figura 1.

Resultados por componente para los proyectos de reconstrucción



Fuente: Elaboración CGR.

Carencia de una gobernanza sólida y debilitamiento de las capacidades del personal

¿Qué muestran los datos?

El nivel de madurez promedio del componente de Gobernanza y Marco Normativo (GOB) de las instituciones relacionadas con la gestión de proyectos de reconstrucción es en promedio de 40,12% (nivel básico). Específicamente, la CNE alcanzó un 56,25%, mientras que las 13 Unidades Ejecutoras registran un promedio del 38,88%, lo que refleja oportunidades de mejora para fortalecer la resiliencia en la infraestructura que desarrollan y operan.

Al respecto, el 57,14% de las citadas entidades **carece de una asignación formal de roles y responsabilidades** que defina las funciones y niveles de autoridad de la ejecución, seguimiento y control de la resiliencia a lo largo del ciclo de vida de los proyectos (ver Figura 2).

Además, **12 de las 14 instituciones consideran que no cuenta con el personal suficiente** para gestionar las obras de reconstrucción de forma integral, a lo que se suma que **ninguna capacita de forma constante a su personal en esta materia, ni disponen de políticas y procedimientos para respaldar el aprendizaje organizacional** en el desarrollo de infraestructura resiliente.

Por otra parte, los gobiernos locales de Aserri, Corredores, Coto Brus, Limón y Sarapiquí **no disponen de mecanismos de coordinación formales y permanentes para la gestión articulada entre instituciones hacia propósitos comunes, en este caso de incorporación de resiliencia**. También, el 42,86% de las administraciones carece de **mecanismos formales de transparencia y rendición de cuentas que incluyan indicadores de seguimiento permanentes**.

¿Qué significa?

La consolidación de una gobernanza y de un marco normativo sólidos constituye un elemento esencial para salvaguardar la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las inversiones destinadas a la reconstrucción por emergencias, como pilares del desarrollo y de la gestión responsable de los recursos públicos. Su alcance trasciende el cumplimiento de directrices o la existencia de estructuras orgánicas formales; implica establecer mecanismos que orienten la estrategia, la coordinación, la toma de decisiones y la supervisión, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, la generación de valor público, la continuidad de los servicios y la atención efectiva de las necesidades de la ciudadanía.

Sin embargo, la CNE y las Unidades Ejecutoras presentan brechas estructurales en materia de gobernanza, reflejadas en un nivel de madurez básico que obstaculiza la incorporación del enfoque de resiliencia en los proyectos de reconstrucción. Esta situación obedece a la ausencia de una definición clara de roles y responsabilidades, así como de mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional, lo que debilita la rendición de cuentas y la articulación de esfuerzos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. Asimismo, persisten rezagos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, evidenciados en la

Figura 2.

Instituciones que carecen de una asignación formal de roles y responsabilidades en materia de resiliencia



Fuente: Elaboración CGR.

Carencia de una gobernanza sólida y debilitamiento de las capacidades del personal

insuficiencia de personal profesional multidisciplinario, la falta de capacitación continua y la ausencia de procesos y políticas para la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional, aspectos que limitan la adopción de decisiones oportunas y técnicamente sustentadas.

En conjunto, los resultados anteriores no solo muestran oportunidades de mejora, sino que evidencian un modelo de gestión fragmentado que dificulta la planificación estratégica, la coordinación efectiva y el seguimiento de las inversiones de reconstrucción. Aunado al incumplimiento de los principios de transparencia y calidad de la información establecidos en el marco normativo¹, debido a la ausencia de mecanismos formales de transparencia y rendición de cuentas.

¿Por qué es importante para la gestión pública?

La relevancia de este resultado radica en que la ausencia de un modelo estructurado de gobernanza entorpece la consolidación de un modelo de reconstrucción preventivo y perpetúa un enfoque predominantemente reactivo. De mantenerse esta situación, las instituciones continuarán operando en un entorno donde las responsabilidades, los niveles de autoridad y los mecanismos de coordinación no se encuentran claramente definidos, lo que deteriora la gobernanza institucional y dificulta la adopción de decisiones oportunas, integrales y sustentadas en criterios técnicos.

Esta debilidad estructural compromete la eficiencia en el uso de la Hacienda Pública y la sostenibilidad de las inversiones, al propiciar la asignación recurrente de recursos para atender daños repetitivos, en detrimento de inversiones estratégicas orientadas a reducir las vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de la infraestructura pública. En consecuencia, se incrementa la probabilidad de interrupciones en la prestación de servicios esenciales, así como de pérdidas financieras, sobrecostos y retrasos, lo que reduce la capacidad de las municipalidades y la CNE para responder de manera eficaz ante eventos adversos.

Asimismo, este escenario limita la capacidad para evaluar efectos e impactos de los proyectos, restringe el aprendizaje institucional y reduce las oportunidades de participación y control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos. Lo descrito deriva en el menoscabo de la confianza de la población y de las demás partes interesadas en la gestión pública, se reduce la capacidad institucional para impulsar procesos de mejora continua y se compromete la generación de valor público.

¹ Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). Normas 4.4 y 5.7.

A partir de los resultados obtenidos, se identifican los siguientes aspectos prioritarios que podrían orientar la mejora de la gestión pública en la materia analizada:

- **Estandarizar y formalizar roles y responsabilidades:** Es imperativo que las instituciones realicen una asignación formal de roles y responsabilidades en materia de resiliencia de la infraestructura, en la que se definan funciones, niveles de autoridad y responsables para su implementación, así como los mecanismos de seguimiento y control a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. Esta delimitación permitirá garantizar la trazabilidad y rendición de cuentas en los procesos de toma de decisiones, asegurar la incorporación sistemática de criterios de resiliencia desde la planificación hasta el mantenimiento y optimizar la sostenibilidad de las inversiones públicas y con ello del servicio público que brindan.
- **Desarrollar capacidades institucionales:** Resulta indispensable superar las brechas de recurso humano mediante la conformación, formalización y capacitación continua de equipos multidisciplinarios. Esta medida busca institucionalizar programas de capacitación permanente especializados en resiliencia, reducir la dependencia del empirismo mediante la adopción de decisiones sustentadas en criterios científicos y técnicos y potenciar la eficiencia operativa de la CNE y las municipalidades.
- **Establecer y formalizar el aprendizaje organizacional, coordinación y rendición de cuentas:** Se requiere de políticas y procedimientos que promuevan y consoliden el aprendizaje organizacional, favoreciendo la generación, documentación, intercambio y aprovechamiento del conocimiento institucional para la mejora continua. Del mismo modo, resulta necesario implementar mecanismos permanentes de coordinación, transparencia y rendición de cuentas que contribuyan a la articulación entre las partes involucradas y garanticen el seguimiento del desempeño y la evaluación de los efectos e impactos de los proyectos.

Fundamentación

Este reporte deriva del informe n.º DFOE-SOS-SGP-00001-2026 *Seguimiento de la gestión pública sobre la inclusión del enfoque de resiliencia en la infraestructura pública vital*, y se emite como producto complementario al Resultado 2 del citado informe, para comunicar de forma focalizada las debilidades estructurales y operativas en el componente de Gobernanza y marco normativo (GOB) de las instituciones a cargo gestionar los proyectos de reconstrucción derivados de emergencias declaradas. El período de análisis comprende del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2025.

Valor generado

La información presentada permite visibilizar el rezago en la gobernanza y marco normativo, y aporta insumos para que la CNE y las municipalidades de Aserri, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Desamparados, Dota, Guatuso, León Cortés, Limón, Osa, Pérez Zeledón, San Carlos y Sarapiquí, en su condición de Unidades Ejecutoras, valoren la implementación de acciones orientadas al fortalecimiento de su estructura de gobernanza, mediante la definición clara de roles, responsabilidades y niveles de autoridad; el robustecimiento de sus equipos técnicos; el desarrollo de políticas y procedimientos que promuevan el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento; así como el establecimiento de mecanismos formales de coordinación, transparencia y rendición de cuentas.

La Contraloría General podrá considerar este análisis como insumo para futuras actividades de fiscalización, prevención, seguimiento, aprendizaje institucional o comunicación pública.

Equipo fiscalizador

Este reporte fue elaborado por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Lía Barrantes León.

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales