

Evaluación de Diseño 2019-2020

Programa Nacional de Reconstrucción

Secretaría de Cultura

**Secretaría de Desarrollo Agrario,
Territorial y Urbano**

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Instancia Evaluadora:
El Colegio de México

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	38
6. Conclusiones	42
7. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	44
8. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

El PNR fue creado a principios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Es uno de los nueve programas descritos en el apartado II, Política Social, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en donde se señala que está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y con aplicación en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habitaran en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos niveles de violencia (atributos sociodemográficos), y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas (atributos sobre afectaciones). Su propósito es la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR es operado por la Comisión Intersecretarial de Reconstrucción (CIR), la cual es encabezada por la SEDATU y participan en ella la SHCP, la SEP, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Se menciona también que el PNR buscará contribuir al fortalecimiento de la economía nacional.

El presupuesto ejercido por el PNR en 2019 ascendió a 7,580 millones de pesos, mientras que para 2020 se le asignaron 2,844 millones de pesos. La disminución en el presupuesto del PNR en 2020 con relación al de 2019 no ocurrió porque el PNR haya avanzado significativamente en el propósito de beneficiar a las personas y a las comunidades que no habían sido atendidas en los daños sufridos por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Como muestra se tiene que en las ROP 2020 se menciona que el número de viviendas pendientes de atención eran 132,731, por lo que el PNR atendió en 2019 al 27% del rezago, mientras que las escuelas pendientes de atender eran 4,107, por lo que se avanzó en un 7 por ciento. Es indudable que la contracción en el presupuesto asignado para el PNR en 2020 repercute en una menor cantidad de acciones realizadas y la postergación del retorno a la normalidad de la vida cotidiana de la población, las comunidades y los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

Además de la restricción presupuestal, las ROP 2020 se publicaron en el DOF el 2 de abril de 2020, situación que, aunada a las acciones de distanciamiento social impuestas por la pandemia del COVID-19 hacen que seguramente el PNR iniciará acciones de reconstrucción hasta el segundo semestre del año. Es necesario tomar en cuenta este retraso para tener mayor objetividad en el establecimiento de las metas para el ejercicio fiscal de 2020.

Los hallazgos y problemática que se encontraron en el trabajo de campo en cada uno de los sectores son los siguientes:

Vivienda: el PNR transfirió el subsidio a la jefa o jefe de hogar cuya vivienda había sido afectada por los sismos de septiembre de 2017 o el de febrero de 2018 y que a la fecha no tenía condiciones de habitabilidad. Este subsidio fue, en primera instancia, a través de una tarjeta de débito de BANSEFI, y a partir de octubre de una tarjeta de cuenta de Banco Azteca. La reconstrucción de vivienda contó con el apoyo del asistente técnico, quien se encargó de hacer el proyecto de la reconstrucción y asesorar y supervisar el desarrollo de la reconstrucción de vivienda. Más allá de los inconvenientes generados a la población beneficiaria en un principio por BANSEFI, al haber sido rebasado en su capacidad de respuesta, y posteriormente por Banco Azteca, que en ningún momento ha dejado de actuar como banco privado en búsqueda de ganancias, la población beneficiaria se encontró con la problemática en la recepción de las ministraciones. El tiempo entre la finalización de los trabajos de una etapa y la continuación de la otra, gracias a que había recibido la nueva ministración, se llevó entre uno y dos meses. Estas significativas pausas frenaron la eficiencia del Programa, a tal grado que al cierre del Programa en diciembre de 2019 las 36,495 acciones de vivienda estaban en proceso, ninguna terminada, y en febrero de 2020, en el estado de Morelos, por ejemplo, se estaba en espera de la última ministración para concluir las viviendas apoyadas para reconstrucción total.

El retraso y la irregularidad en los tiempos de las ministraciones a la población beneficiaria tuvieron impacto significativo en la poca eficiencia del Programa en el sector vivienda y en el ejercicio fiscal 2019. Otro aspecto que repercutió fue el hecho de que la población beneficiaria recibió directamente el apoyo, teniendo la obligación normativa de comprobar los gastos realizados. Como cada persona beneficiaria compró su material y contrató mano de obra, no se generaron economías de escala en el proceso de reconstrucción de viviendas. En algunos casos, también y de manera

perfectamente entendible, la población se vio tentada y/o necesitada de destinar los recursos monetarios disponibles para solventar otras necesidades básicas o, incluso, suntuarias. Adicionalmente, y a pesar de la supervisión y seguimiento por parte del asistente técnico, muchas personas beneficiarias hicieron modificaciones importantes al diseño original de la vivienda, en la gran mayoría ampliaciones que devengaban mayor costo al originalmente programado. Por estos elementos, las viviendas no pudieron ser concluidas: el subsidio otorgado era insuficiente para terminar con los trabajos; el subsidio se dirigió a otras necesidades; el diseño de la vivienda fue modificado durante el proceso de reconstrucción.

Educación: los *Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019* se publicaron en el DOF el 4 de abril de 2019 y en éstos se estableció que el INIFED sería la Instancia Responsable para el sector de educación del PNR. Uno de sus atributos consistió en elaborar un listado sobre los planteles educativos a ser susceptibles de recibir el subsidio. Otras funciones encomendadas fueron aprobar el subsidio, firmar un convenio de concertación, contratar al Organismo Ejecutor de Obra (OEO) responsable de los trabajos y supervisar el desarrollo de las acciones de reconstrucción y de rehabilitación. Una fortaleza a favor era la vasta experiencia del INIFED en la construcción de planteles educativos; otra la normatividad tan detallada que tenía como apoyo a la elaboración de los proyectos ejecutivos.

En junio de 2019, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, anunció la desaparición del INIFED: “la idea es quitar todo y entregar directo el recurso a los padres de familia, a través del Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP), el cual estará conformado por directivos, maestros, padres de familia y alumnos del cuarto grado en adelante”. Esta decisión significó que el INIFED dejaría de ser la Instancia Responsable de la Secretaría de Educación Pública ante el PNR, y que ahora el CEAP fuese el encargado de la gestión de las labores de reconstrucción en el plantel educativo en cuestión. Para formalizar este tránsito, la Secretaría de Educación Pública emitió en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en octubre de 2019, un acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 4 de abril de 2019. En este acuerdo se ratifica que el CEAP sería la instancia con capacidad para ejecutar las acciones de reconstrucción, además que se detallan los procedimientos para la instalación del CEAP y para la ejecución de acciones de reconstrucción. En este acuerdo no se hace una sola mención al INIFED.

Las ROP 2020 rescatan los principios básicos del acuerdo de octubre de 2019, pero mantienen al INIFED como la Instancia Responsable del sector educación en el PNR. El INIFED será la encargada de establecer el potencial padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2020, es decir un listado inicial de planteles educativos afectados por los sismos y no atendidos hasta el momento o atendidos en forma parcial. La ejecución de los recursos, en cambio, se podrían ejecutar mediante plan de trabajo elaborado por el CEAP o un contrato entre el OEO y el INIFED. Para proseguir con esta actividad, el INIFED tendría un presupuesto asignado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020. En ninguna parte de la normatividad del PNR se menciona la desaparición del INIFED. El presupuesto asignado al INIFED para las labores de reconstrucción de planteles educativos en 2020, nueve millones de pesos, representa el 1% de lo ejercido en 2019, cuando fueron 1,170 millones de pesos. Con base en las pláticas sostenidas con funcionarios y personal operativo del INIFED, el acuerdo, informal, al que se llegó es que el INIFED se encargaría de gestionar la conclusión en 2020 de las 296 acciones de reconstrucción ejecutadas en 2019. Con base en el Cuatro Informe Trimestral 2019 del PNR, al 31 de diciembre de 2019 se habían concluido 92 de las 296 acciones.

El cambio en el sector educativo sobre la transferencia del subsidio al CEAP, es decir a un conjunto de personas, sería una modalidad semejante a la adoptada en el sector vivienda. Es probable que se presente una problemática similar en cuanto a la temporalidad de las acciones de reconstrucción y su dependencia a las fechas de ministración de los recursos. Pero un aspecto que es más preocupante es quién se va a encargar de la gestión y supervisión técnica de los trabajos. Uno de los objetivos específicos del PNR consiste en garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad. ¿Cuál va a ser la Instancia Responsable encargada de garantizar las condiciones de seguridad?

Salud: los *Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019* se publicaron en el DOF el 29 de agosto de 2019, y a partir de ese momento la Secretaría de Salud estuvo en condiciones y en posibilidad de suscribir el convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos con las entidades federativas. Cabe mencionar que dichos

convenios de colaboración se publicaron en el DOF hasta los meses de enero a marzo de 2020, mientras que las obras de rehabilitación de las unidades de salud a ser atendidas en el ejercicio fiscal 2019 iniciaron, en el mejor de los casos, en octubre de 2019 y con la necesidad de tener que concluir en diciembre de 2019. La significativa restricción temporal para la reconstrucción de unidades de salud, obligó a la Secretaría de Salud a seleccionar aquellas con daños menores y dejar para ejercicios fiscales siguientes otras con daños moderados, severos o graves. Las acciones que se emprendieron fueron de rehabilitación, es decir construcción necesaria para reparar los daños que no sobrepasaran el 70% del costo de la obra civil de la unidad médica. En las visitas de trabajo de campo a unidades de salud con acciones de rehabilitación en el ejercicio fiscal 2019 se constató que los daños sufridos por los sismos no habían sido de gran consideración, que habían podido seguir con sus actividades de atención a las personas, pero también que no habían recibido apoyo por parte del FONDEN para la rehabilitación. Eran unidades de salud con daños menores.

Las acciones de rehabilitación las llevaron a cabo los OEO con un tiempo muy escaso. El resultado en un buen número de casos fue la entrega de acciones sin haber sido concluidas, o la entrega de acciones con muy baja calidad en su ejecución. Los Comités de Contraloría Social han tenido un papel relevante en el señalamiento de las inconsistencias en los trabajos de rehabilitación y en la negación a firmar el acta de entrega-recepción hasta que el OEO no subsane las omisiones.

Cultura: La Secretaría de Cultura fue la Instancia Responsable que más se tardó en publicar en el DOF sus lineamientos específicos para el ejercicio fiscal 2019, hasta el 19 de septiembre de 2019. Por esta razón, las acciones de reconstrucción en los 206 bienes culturales seleccionados por la Comisión Dictaminadora, y validadas por el Comité Ejecutivo, iniciaron hasta finales de octubre de 2019 y consistieron, en la gran mayoría de los casos, en la formulación del proyecto ejecutivo y, a lo más, en labores de apuntalamiento.

En la Secretaría de Cultura se aceptó que los tiempos les habían ganado y que no había manera de concluir acciones de reconstrucción de bienes culturales en 2019. Por esta razón, en las ROP 2020 se menciona que las acciones publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos ese año, o que no fue posible llevar a cabo la ejecución de los trabajos, por lo que el subsidio asignado fue transferido a la Tesorería de la Federación (TESOFE), quedarían exentas de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020 y bastaría con una validación y autorización del Comité Ejecutivo para recibir en 2020 el subsidio. Con este párrafo, la Secretaría de Cultura introdujo la modalidad de apoyo en dos ejercicios fiscales distintos para un mismo inmueble afectado por los sismos de septiembre de 2017 o de febrero de 2018.

La población beneficiaria de los cuatro sectores de atención en el ejercicio fiscal 2019 representó entre el 27% y el 39% de la población cuantificada como pendiente de atención. A ella habría que sumar aquella población potencialmente beneficiaria que no había sido incluida ni en el censo FONDEN, ni en otro censo o listado. Esto significa que, si el PNR contara con el mismo presupuesto de 2019, entonces requeriría otros tres años adicionales para poder decir que se ha regresado a la normalidad de la vida cotidiana. Una reducción del presupuesto, tal y como será para 2020, implicará mayor tiempo de atención, por lo que puede ser que el PNR no sea un Programa con carácter transitorio, sino un Programa que deba ser mantenido a lo largo del sexenio: por lo menos hasta 2022 para salud y cultura, y 2024 para vivienda y educación.

El PNR ha desarrollado una estrategia de intervención alternativa y quizá más eficiente y eficaz que el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para la atención de las labores de reconstrucción. México es un país que tiene el riesgo latente de sufrir la ocurrencia de sismos de moderada y gran intensidad. México debe avanzar en programas y protocolos que combinen efectivamente las labores de prevención con las de atención. Quizá el diseño, operación y funcionamiento del PNR son más convenientes que los del FONDEN para atender los daños por un desastre natural perturbador, así como ensayar mecanismos para ir privilegiando a la prevención sobre la atención. Los resultados de esta evaluación pueden ser utilizados para avanzar en este camino.

Introducción

El objetivo general de la presente investigación consiste en elaborar una evaluación del diseño, funcionamiento y operación del PNR (modalidad y clave U-281) en el periodo 2019-2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera. Estos elementos permitirán contribuir a la mejora del Programa.

Para cumplir con este objetivo general, se tienen los siguientes objetivos específicos: i) analizar la justificación de la creación y diseño del Programa Nacional de Reconstrucción; ii) identificar y analizar la vinculación de este Programa con la planeación nacional y sectorial; iii) conocer a sus poblaciones y mecanismos de atención; iv) estudiar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos; v) valorar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; vi) reconocer el registro de operaciones presupuestales y de rendición de cuentas; vii) describir posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; viii) definir, describir y mapear sus procesos, distinguiendo aquellos sustantivos; ix) analizar el funcionamiento del Programa, con especial énfasis en sus procesos sustantivos, considerando sus objetivos, las características de la población que atiende y los diferentes contextos en los que opera; x) identificar hallazgos y riesgos tanto a nivel normativo y del diseño como operativo, y xi) identificar los cambios realizados al funcionamiento del Programa para el ejercicio fiscal 2020 en relación a la manera que operó en 2019. Esta evaluación permite ofrecer insumos que coadyuven a mejorar la eficiencia y la eficacia del PNR, dependiente de la SEDATU, en el marco de honradez y honestidad; economía para el bienestar; por el bien de todos, primeros los pobres; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, y ética, libertad, confianza, principios rectores contenidos en el PND 19-24.

En la evaluación inicial del diseño del Programa se abordan los siguientes rubros: i) justificación de la creación y diseño del Programa; ii) contribución a las metas y objetivos nacionales; iii) población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; iv) padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; v) matriz de indicadores para resultados; vi) presupuesto y rendición de cuentas, y vii) complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

La investigación utiliza análisis de gabinete e información recopilada en el trabajo de campo. El análisis de gabinete consiste en la revisión, examen y valoración de la normatividad del Programa y de referencias bibliográficas adicionales, en especial el Proyecto de Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2020. Por su parte, el trabajo de campo se llevó a cabo en localidades de los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla.

La fuente de información más importante que se utilizó para la evaluación del diseño del Programa fueron las Reglas de Operación del PNR para el ejercicio fiscal 2020 (ROP 2020). El equipo evaluador tuvo acceso a un proyecto de dichas reglas, con fecha 30 de enero de 2020. Este documento sirvió de base para la redacción de la presente evaluación. Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. Los cambios y adiciones en las ROP 2020 publicadas en el DOF con respecto a las que se tuvo acceso como proyecto de ROP aparecen en las siguientes secciones: 3.6; 4.1; 4.4; 6.1.1; 6.3.5; 7.1.1; 7.1.2; 7.1.3; 7.1.6.2; 7.1.6.3; 7.1.6.4; 7.1.6.5; 7.2.3; 7.2.6.2; 7.3.3.6; 7.4.3 y 7.4.6.1. El equipo evaluador fue capaz de incluir en la presente evaluación esos cambios y adiciones.

El PNR se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019 con el objeto de retomar la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Este programa es coordinado por la SEDATU y ejecutado en colaboración con la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura. Con base en el *Proyecto de Reglas de Operación del Programa Presupuestario U-281 Programa Nacional de Reconstrucción 2020*, el objetivo general del PNR consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

La modalidad y clave del PNR es U-281. La modalidad U significa que es un programa inscrito en la categoría de Otros

Descripción general del programa

El PNR, programa presupuestario del gobierno federal con modalidad y clave U-281, es coordinado por la SEDATU, y en éste intervienen, como Instancias Responsables, la Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Cultura, y la CONAVI. Este Programa inició en diciembre de 2018 y está incluido en el PND 19-24 como uno de los programas de la política social. En forma adicional, el Gobierno de México lo incluye como uno de los 30 proyectos y programas prioritarios del gobierno federal, diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar a la economía nacional. La información sobre los proyectos y programas prioritarios se puede consultar en: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

El problema o necesidad que pretende atender es que los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 ocasionaron pérdidas humanas, destrucción de viviendas y daños materiales en infraestructura y redes de comunicación, dotación de servicios urbanos de agua y drenaje; equipamiento público de abasto, salud y educativo, así como en bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos en municipios de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, así como en las alcaldías de la Ciudad de México. Estas 12 entidades federativas tenían en 2015 una población conjunta de 57 millones de habitantes, 48% de la población total del país. Los daños materiales ocasionados por los sismos provocaron afectaciones sociales y económicas a las personas y a las localidades, las cuales, al no haber sido atendidas con oportunidad en muchos casos, les ha impedido el retorno a la normalidad de su vida cotidiana.

El PNR forma parte de los nueve programas enlistados en el apartado de política social del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 19-24), a saber: i) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; ii) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; iii) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; iv) Jóvenes Construyendo el Futuro; v) Jóvenes escribiendo el futuro; vi) Sembrando vida; vii) *Programa Nacional de Reconstrucción*; viii) Desarrollo Urbano y Vivienda, y ix) Tandas para el bienestar.

El objetivo general del PNR para el ejercicio fiscal 2019 consistió en atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, de conformidad con las declaratorias correspondientes emitidas por la Secretaría de Gobernación, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios y regulatorios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, y restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Por su parte, en las ROP 2020 se estableció como objetivo general del PNR el atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, y la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

La población potencial del PNR no estaba definida en 2019, mientras que en las ROP 2020 se define por los municipios que sufrieron daños por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, para la atención de los habitantes y las comunidades que fueron afectadas en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y la Ciudad de México. Estos municipios suman 759 en las correspondientes declaratorias de desastre natural, siendo 394 por el sismo del 7 de septiembre de 2017; 306 por el sismo del 19 de septiembre de 2018, y 59 por el sismo del 16 de febrero de 2018.

Su población objetivo para el ejercicio fiscal 2019 se puntualizó como aquella a la que estaban dirigidas las acciones y proyectos del Programa, a través de cada una de las cuatro Instancias Responsables participantes, señalándose la prioridad de atención a quienes habitaban en zonas de mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos niveles de violencia, y considerando a la localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad y el mayor daño en la infraestructura y en las viviendas. Cada Instancia Responsable contemplaba en sus Lineamientos Específicos la aplicación de criterios particulares para determinar a la población a ser atendida mediante los proyectos y las acciones del Programa, en su

respectivo ámbito de responsabilidad.

En las ROP 2020 se enuncia como población objetivo a los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de educación, salud y cultura, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados.

En la normatividad del Programa para el ejercicio fiscal 2020 se procuró tener mayor precisión sobre el significado de población objetivo, definida ahora como los municipios y su población residente que reciben subsidios para la reconstrucción de viviendas, centros educativos, unidades de salud y bienes culturales. El enfoque de derechos no aparece en el objetivo general, pero sí en los objetivos específicos, al establecer que los proyectos y las acciones del PNR contribuyen a proteger y garantizar la realización del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada, de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad, de la atención a la salud y del acceso a la cultura y el disfrute de los bienes culturales.

Con base en lo estipulado en el Anexo 27 del PEF para el ejercicio fiscal 2019, el presupuesto autorizado al PNR ascendía a 8,000 millones de pesos, de los cuales 5,600 millones serían ejercidos por la CONAVI; 800 millones por el INIFED; 800 millones por la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Cultura ejercería los 800 millones de pesos restantes. Este monto representaba alrededor de una cuarta parte del gasto ejercido por el FONDEN en 2017 y en 2018 para la atención por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. El mismo Anexo 27 del PEF para el ejercicio fiscal 2020 asignó 2,844 millones de pesos para el PNR, distribuidos de la siguiente manera: 2,168 millones de pesos para la CONAVI; nueve millones para el INIFED; 333 millones de pesos para la Secretaría de Salud, y 333 millones de pesos para la Secretaría de Cultura.

La contracción en más del 60% del presupuesto asignado en 2020 con respecto a 2019 de este programa prioritario para el Gobierno de México habla de la pronta pérdida de prioridad para la atención de los daños no resarcidos hasta ahora y derivados de estos fenómenos naturales perturbadores. Las metas del PNR en 2020 serán significativamente menores con respecto a las de 2019 y se traducirán en postergar aún más el retorno a la normalidad de la vida cotidiana de las localidades y las personas que residen en los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. A la restricción presupuestaria hay que añadir el hecho de que las ROP 2020 se publicaron en el DOF el 2 de abril de 2020, en el contexto de las disposiciones de distanciamiento social emitidas por el Gobierno de México para prevenir la expansión de la población afectada por el COVID-19. Todos estos elementos deberán ser tomados en cuenta para la planeación de las metas del Programa en 2020.

La MIR para el ejercicio fiscal 2020 se compone por el mismo número de indicadores, algunos de los cuales fueron modificados en su nombre y método de cálculo. Los resúmenes narrativos fueron corregidos y precisados, tomando en consideración las recomendaciones propuestas en la entrega 2 de la presente evaluación y que fue entregado en septiembre de 2019. El resumen narrativo del Fin alude a que el PNR contribuye a la realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de 2017 y 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados. Asimismo, el resumen narrativo del Propósito establece que los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población.

En el PNR intervienen una Instancia de Coordinación y cuatro Instancias Responsables. Cada una de las Instancias Responsables tiene mecanismos un tanto distintos para identificar a su población objetivo y definir a su población beneficiaria. Del mismo modo, cada Instancia Responsable sigue procesos diferentes para el logro de los objetivos del Programa.

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y El problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y el problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta: i) el problema se formula como un hecho negativo, y ii) se define a la población que tiene el problema o necesidad.

Para elaborar la evaluación del diseño del Programa para el ejercicio fiscal 2020, el equipo evaluador tuvo acceso al Proyecto de Reglas de Operación del Programa Presupuestario U-281 Programa Nacional de Reconstrucción 2020. Estas Reglas de Operación (ROP 2020) se publicaron en el DOF el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en la presente evaluación esos cambios y adiciones.

Las ROP 2020 es un documento dividido en siete capítulos. En el capítulo 1. Introducción, se menciona la existencia de un rezago de atención a las personas y a las comunidades afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 y del 16 de febrero de 2018, y que es evidente que, no obstante la aplicación del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) en 2019, aún hay daños en viviendas, en infraestructura física educativa, en infraestructura de salud y en bienes culturales, por lo que un número importante de familias y de comunidades requieren de la protección y garantía a sus derechos humanos por parte del Estado. Este problema se presenta en más de 1,300 municipios pertenecientes a los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. El problema a atender no establece diferencias entre sexos, ya que las necesidades son comunes para hombres y mujeres.

En el capítulo 2. Objetivos, se establece que el objetivo general del PNR consiste en atender a los municipios afectados por los sismos antes mencionados, mientras que el objetivo específico es el de proteger y garantizar el derecho de la población a disfrutar de una vivienda adecuada, de planteles educativos públicos, de infraestructura de salud y de bienes culturales que fueron afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no se encuentren atendidos con algún otro programa o recurso, o que dicho apoyo haya resultado insuficiente. En las ROP 2020 no se define un plazo para su revisión y su actualización.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- Causas, efectos y características del problema.
- Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa. El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el Programa. El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta: i) cuantificación y características de la población que presenta el problema, y ii) ubicación territorial de la población que presenta el problema.

La SEDATU elaboró un documento titulado “Diagnostico Programa Nacional de Reconstrucción 2020” (Diagnóstico 2020). Al momento de elaborar esta evaluación, el documento se encontraba en proceso de redacción y conciliación con los sectores. Su contenido está más revuelto y con menor claridad con relación al Diagnóstico elaborado por la propia SEDATU en 2019, además de que no guarda correspondencia con lo establecido en las ROP 2020. Un ejemplo son las distintas definiciones que se tienen a la población potencial y a la población objetivo entre ambos documentos.

El numeral 1 del Diagnóstico 2020 se refiere a los antecedentes y en éste se menciona que los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 ocasionaron pérdidas humanas, destrucción de viviendas y daños materiales en la infraestructura y redes de comunicación, dotación de servicios públicos, equipamiento y bienes culturales en alrededor de 400 municipios de la región centro-sur del país (en las ROP 2020 se habla de más de 1,300 municipios con afectaciones). En el numeral 2 se hace un detalle sobre la cuantificación y características de los daños ocasionados por los sismos: 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos, 297 unidades de salud y 2,340 bienes culturales. Por ejemplo, se menciona que de las 186,526 viviendas dañadas, 62,278 (33%) fueron pérdida total y 124,248 (67%) tuvieron daño parcial. Asimismo, en el estado de Oaxaca se contabilizaron 80,310 viviendas (43%) y 46,546 en Chiapas (25%), siendo las entidades que concentraron los mayores daños en este sector, participando ambas con 68% de las viviendas totales afectadas. Por otro lado, de los 2,340 bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos dañados, 438 (19%) registraron daño severo, 1,004 (43%) daño moderado y el daño menor se contabilizó en 898 bienes (38%); las entidades federativas más afectadas fueron Puebla con 621 y Oaxaca con 587, concentrando en conjunto 52% de las afectaciones totales en el sector.

En las ROP 2020 se ofrece información más sintética, pero también de manera más precisa. El número de unidades pendientes de atender por sector al 18 de febrero de 2018 eran: 132,731 viviendas, 4,107 planteles educativos, 276 unidades de salud y 1,140 bienes culturales. Por ultimo, el Diagnóstico 2020 no señala un plazo para la revisión y actualización de éste; todo parece indicar que la SEDATU elaborará un diagnóstico en forma anual.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Criterios

- ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y
- ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación:

El Programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el Programa lleva a cabo en la población objetivo, y la justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.

En el Diagnóstico 2020 se menciona que los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 provocaron afectaciones sociales y económicas a las personas y a las comunidades, las cuales no fueron atendidas con oportunidad en muchos casos, por lo que se ha impedido el retorno a la normalidad de la vida cotidiana. Por lo anterior, el PNR se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019 para retomar la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

El marco jurídico y normativo del Estado Mexicano vigente hasta noviembre de 2018 le asignaba al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos derivados de un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Ni en las ROP 2020 como tampoco en el Diagnóstico 2020 se justifica el por qué el Gobierno de México decidió crear el PNR y no ajustar, actualizar y/o fortalecer las funciones del FONDEN. Asimismo, en los Lineamientos de operación específicos del FONDEN se especifica su intervención en 17 sectores (desde vivienda, infraestructura carretera, hasta forestal y áreas naturales protegidas). Ni en las ROP 2020 ni en el Diagnóstico 2020 se justifica el por qué el PNR se orientó sólo en cuatro sectores de atención (vivienda, educación, salud y cultura), de los 17 que atiende el FONDEN. El PNR no incluyó ni en las ROP 2020 ni en el Diagnóstico 2020 la recomendación emitida por el equipo evaluador en la entrega del 2 de septiembre de 2019 sobre la justificación a la creación del PNR.

En el Diagnóstico 2020 existe un apartado, 2.4, de tres páginas que reseña las experiencias de atención tras la ocurrencia del sismo del 12 de enero de 2010 en Haití, y del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile. Al parecer, esta reseña su basa en un texto publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pero no se menciona la referencia bibliográfica. En esta reseña no se hace un análisis comparativo con el PNR, por lo que no se puede decir que constituye una evidencia internacional de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

De forma complementaria, ni en las ROP 2020 como tampoco en el Diagnóstico 2020 se ofrecen evidencias nacional o internacional de que la intervención del PNR es más eficaz que otras alternativas para atender la problemática. No hay, por ejemplo, un párrafo reflexivo sobre por qué el PNR pudiera ser más eficaz que el FONDEN para atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Sobre el FONDEN se menciona que éste forma parte de la política nacional de respuesta a las necesidades de la sociedad derivadas de catástrofes naturales.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.**
- b. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

Al momento de elaborar la presente evaluación, los Programas sectoriales de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Educación; de Salud, y de Cultura se encontraban en proceso de elaboración. Por esta razón, ni en las ROP 2020 ni en el Diagnóstico 2020 hay alusión al vínculo del PNR con los objetivos del programa sectorial.

En el Diagnóstico de 2019 del PNR elaborado por la SEDATU se presenta un cuadro con la alineación del PNR a los programas sectoriales de la administración presidencial anterior. Por ejemplo, el PNR estaría alineado con cuatro de los cinco objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018: objetivo 1, promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo; objetivo 2, incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas; objetivo 3, consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes, y objetivo 4, fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.

Del mismo modo, el PNR se alinearía con tres objetivos del Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad; cerrar las brechas existentes en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país; asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud), con tres objetivos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población; fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México; promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral), y con un objetivo del Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 (preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural).

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Justificación:

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 19-24) está estructurado y desglosado en tres rubros, los cuales no se menciona si son directrices, metas, ejes, o qué: i) Política y gobierno; ii) Política social, y iii) Economía. Cada uno de estos rubros contiene una serie de apartados, que muestran en algunos casos aspectos comparativos con administraciones presidenciales anteriores, en otros propósitos, objetivos, o metas, en otros programas o estrategias específicas. Una diferencia del PND 19-24 en relación al del periodo 13-18 es que no ofrece indicadores para una eventual evaluación cuantitativa o cualitativa de las acciones emprendidas. En vez de ello se presenta una reflexión cualitativa, titulada Visión 2024, sobre las transformaciones esperadas y en las que se va a trabajar.

El PNR estaría alineado, en primer lugar, con el primer apartado del primer rubro del PND 19-24 titulado “Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”, ya que en el capítulo 5. Disposiciones de Observancia General, de las ROP 2020 se señala la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos del Programa, así como la disponibilidad de la información a la ciudadanía y la creación de comités de contraloría social para poder comprobar que los recursos se utilicen en forma adecuada.

En el rubro II, Política social, del PND 19-24 se describen nueve programas, siendo uno de ellos el PNR. Aquí se menciona su orientación hacia la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 en Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se menciona que el Programa sería operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), y a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR buscaría, asimismo, contribuir al fortalecimiento de la economía local.

Un aspecto a resaltar es que tanto en el PND 19-24, como en las ROP 2020 y en el Diagnóstico 2020, se menciona que el PNR atenderá a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 con un enfoque de derechos humanos.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se reunió en Río de Janeiro en junio de 2012, la cual se conoció como Río+20. Sus propósitos consistieron en buscar caminos para reducir la pobreza, mejorar la equidad social y promover la protección al medio ambiente. Con el propósito de cumplir con lo dispuesto en dicha cumbre, en septiembre de 2015 se reunieron líderes de todo el mundo en Nueva York. Esta conferencia se llamó “Transformando nuestro mundo”, y su producto final fue la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la cual fue firmada por 193 líderes. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) buscan tres grandes propósitos: i) acabar con la pobreza extrema; ii) luchar contra la desigualdad y la injusticia, y iii) combatir el cambio climático. Los ODS sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que estos últimos habían sido planteados para ser alcanzados en 2015, además de tomar en cuenta los desafíos de la actualidad y abordar causas fundamentales de los problemas económicos, sociales y ambientales, y no solo sus consecuencias.

Los ODS son 17. En las ROP 2020 no hay alusión sobre la posible vinculación del PNR al logro de los ODS, como tampoco se presenta en el Diagnóstico 2020. Cabe mencionar que en Diagnóstico 2019 se mencionó que su vinculación era con el objetivo 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y en específico con la meta para 2030 de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. En el Diagnóstico 2020 no hay alusión sobre la alineación del PNR a los ODS.

Al realizar un examen más a detalle sobre los ODS, el equipo evaluador encontró la posible vinculación directa del PNR con los siguientes objetivos y metas de los ODS: i) objetivo 3, Salud y bienestar, meta 3.d, reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos, y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial; ii) objetivo 11, ciudades y comunidades sostenibles, meta 11.5, de aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad; meta 11.b, de aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles; iii) objetivo 13, Acción por el clima, meta 13.1, fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, y iv) objetivo 16, Paz, justicia e instituciones sólidas, meta 16.5, reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; meta 16.6, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Esta propuesta de vinculación del PNR a los ODS se presentó en la entrega del 2 de septiembre de 2019. El PNR hizo caso omiso a tal propuesta.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- Tienen una misma unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

Justificación:

El Programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas: i) tienen una misma unidad de medida, y ii) están cuantificadas.

En la entrega del 2 de septiembre de 2019, el equipo evaluador sugirió que el PNR debería avanzar en una definición consensuada de población objetivo, y que ésta se utilizara de manera uniforme en toda la normatividad del Programa y por parte de las Instancias involucradas. Esta sugerencia al parecer se intentó considerar, ya que ahora sólo se presenta una definición de población objetivo, cuando en 2019 cada Instancia Responsable tuvo una definición de población objetivo. En las ROP 2020 y en el Diagnóstico 2020 se presenta una definición de población potencial y de población objetivo, aunque no es la misma para ambos documentos. Por razones de espacio, aquí solo se hace referencia a las definiciones contenidas en las ROP 2020:

Las ROP 2020 mencionan que la población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectados en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Asimismo, la población objetivo son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad. Como se observa, la unidad de medida de la población potencial y objetivo es el municipio y la atención en estos a sus habitantes y comunidades. En este documento no hay alusión directa a la cuantificación de ambas poblaciones, aunque en la introducción se menciona que los municipios con afectaciones podrían ser más de 1,300, mientras que los daños contabilizados a febrero de 2018 fueron 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos, 297 centros de salud y 2,340 bienes culturales (valores proxy de la población potencial), mientras que los pendientes de atención eran 132,731 viviendas, 4,107 escuelas, 276 centros de salud y 1,140 bienes culturales (valores proxy de la población objetivo). Estos valores se obtuvieron de las cifras oficiales disponibles, además de señalar que estos datos se iban a actualizar continuamente, en función de las actualizaciones a los registros que lleven a cabo las Instancias Responsables. El número de municipios incluidos en las declaratorias de desastre natural son los siguientes: 394 por el sismo del 7 de septiembre de 2017 en los estados de Chiapas Oaxaca y Veracruz; 306 por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala; 59 por el sismo del 16 de febrero de 2018 en Oaxaca. La suma de estos es 759, siendo un primer indicador del número de municipios que conforman a la población potencial y a la población objetivo. En el rubro 4.3 del Diagnóstico 2020, titulado “Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo”, se presenta la “Tabla 25” sobre el horizonte de cobertura al año 2024. Sin embargo, es un cuadro con información confusa, por lo que no se puede considerar como un esfuerzo o mecanismo riguroso del Programa para la revisión y actualización de la población objetivo.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)

Respuesta: No.

Justificación:

El PNR fue concebido para atender a las personas, infraestructura y bienes afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que no han sido atendidas o lo fueron de manera parcial. Por tanto, la cuantificación de la población potencial y la población objetivo se hizo en forma a priori, la cual aparece en el capítulo 1. Introducción, de la ROP 2020. En las ROP 2020 no se dice explícitamente, pero la posible población potencial son los 759 municipios enlistados en las declaratorias de desastre natural, mientras que la cuantificación de daños es la siguiente: i) 186,256 viviendas; ii) 19,198 espacios educativos; iii) 297 espacios de salud, y iv) 2,340 bienes de patrimonio histórico y cultural. Asimismo, el número de acciones a atender son 132,731 viviendas, 4,107 escuelas, 276 unidades de salud y 1,140 bienes culturales.

La integración de la demanda es diferencial y según sector o Instancia Responsable, a decir de las ROP 2020. En el sector vivienda, la integración de la demanda consiste en visitas realizadas por los asistentes técnicos para verificar la información de los censos o diagnósticos de daños, el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y la integración de los requisitos documentales, que incluye el levantamiento de una cédula de información socioeconómica (CIS), formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de la persona solicitante del subsidio, y las características de la vivienda que ocupa. En educación, la Instancia Responsable hizo la integración de un listado inicial de planteles con daños causados por los sismos y no atendidos. En salud, la Instancia Responsable elabora una cédula de diagnóstico (CD), documento que contiene las acciones que se llevarán a cabo en la infraestructura de salud y que es elaborada por la Instancia Responsable, en coordinación con la entidad federativa. Finalmente, en el caso de cultura, la Instancia Responsable recibe solicitudes de apoyo a partir de una convocatoria pública.

El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas. Para ello se puede utilizar el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances a nivel nacional, por entidad federativa o tipo de acción de reconstrucción, para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa. El sitio de Internet del que aparentemente es el SIR se llama "Reconstruyendo Esperanza. Programa Nacional de Reconstrucción" <https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/>

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

La población objetivo del PNR, de acuerdo con lo establecido en las ROP 2020, son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad.

En las ROP se menciona que los municipios con afectaciones pueden ser más de 1,300, es decir un número mayor a los que están contemplados en las Declaratorias de Desastre Natural emitidas por la Secretaría de Gobernación, los cuales suman 759, desglosados en 394 por el sismo del 7 de septiembre de 2017; 306 por el sismo del 19 de septiembre de 2017, y 59 por el sismo del 16 de febrero de 2018.

Para cuantificar los daños a las viviendas, a las escuelas, a las unidades de salud y a los bienes culturales ubicados en los municipios con declaratoria de desastre natural, el equipo de transición del Gobierno de México para la administración presidencial 2018-2024 utilizó como referencia información oficial de los daños que fueron registrados en los momentos posteriores a los sismos: i) notas informativas; ii) páginas institucionales, y iii) documentos de las dependencias a las que se tuvo acceso.

Un aspecto que llama la atención es que ni en las ROP 2020 ni en el Diagnóstico 2020 se hace referencia explícita a información generada por el FONDEN, que, como se señala en la pregunta 3, era la instancia encargada de ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos derivados de un fenómeno natural perturbador, en este caso los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. En los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN se establece que para acceder a apoyos, es decir identificar y cuantificar a su población objetivo y población atendida, el Comité de evaluación de daños de la entidad federativa afectada debe entregar al FONDEN un diagnóstico definitivo de obras y acciones, y la solicitud de recursos para la reconstrucción.

El equipo evaluador se pregunta por qué en la normatividad del PNR no se hace referencia a la información generada y manejada por el FONDEN para la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del PNR, es decir, aquella población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y no atendida hasta ahora o atendida de manera parcial (por otras instancias, entre ellas principalmente el FONDEN).

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- Incluye la definición de la población objetivo.
- Especifica metas de cobertura anual.
- Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.

Justificación:

La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas: i) incluye la definición de población objetivo, y ii) es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

De la lectura y valoración de las ROP 2020 se concluye que el PNR no necesariamente tiene una estrategia definida de atención a su población objetivo, sino más bien procura cumplir con un compromiso, que es atender a los municipios afectados por los sismos y en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, espacios educativos, unidades de salud y bienes culturales, ante los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. El rubro 4.3 del Diagnóstico 2020 se titula “Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo”. A partir de la información disponible por la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables al 31 de agosto de 2019, la cuantificación de acciones por sector para el ejercicio fiscal 2020 sería la siguiente: 23,167 viviendas; 759 planteles educativos; 57 inmuebles de salud, y 122 bienes culturales, para dar un total de 24,105 acciones. Esta cuantificación se hizo sin conocer hasta ese momento el presupuesto autorizado en el PEF para el PNR en el ejercicio fiscal 2020.

Las acciones aprobadas en 2019 y reportadas en el Cuarto Informe Trimestral 2019 fueron 36,495 en vivienda, 296 en educación, 81 en salud y 206 en cultura, para un total de 37,078. La previsión hecha para 2020 representaba 65% en relación a lo conseguido en 2019. Las ROP 2020 se formularon posteriormente al Diagnóstico 2020, y en las primeras se presenta información sobre los recursos asignados al PNR en el PEF para el ejercicio fiscal 2020: 2,168.2 millones de pesos para vivienda; 9.0 millones para educación; 333.3 millones de pesos para salud, y 333.3 millones de pesos para cultura, dando un monto total de 2,843.8 millones de pesos, que representarían 36% con relación a los 8,000 millones de pesos autorizados inicialmente para el ejercicio fiscal 2019, o 38% con respecto al presupuesto modificado para 2019, mismo que ascendió a 7,580 millones de pesos.

El recorte presupuestal por sector en 2020 con respecto al modificado de 2019 es de la siguiente manera: 59% en vivienda; 99% en educación; 40% en salud y 35% en cultura. Estos recortes presupuestales ofrecen un panorama alicaído para uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, y que hasta fue incluido explícitamente en el PND 19-24. Parece que el Gobierno Federal perdió interés en procurar regresar a la población y a las comunidades a la normalidad de su vida cotidiana.

En las ROP 2020 no se alude al número de acciones a poder realizar con este monto autorizado, pero seguramente serán menos de las 24,105 acciones programadas en el Diagnóstico 2020. Tan solo en educación se programaron 759 acciones, pero sólo se asignaron nueve millones de pesos. Es entendible que por la gran dependencia del PNR a la voluntad del Gobierno de México, en ninguna de la documentación disponible para elaborar esta evaluación se puede comprobar la existencia de una estrategia viable y con certidumbre de cobertura para el mediano y largo plazos.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas: i) incluyen criterios de elegibilidad; ii) están estandarizados, y iii) son congruentes con los criterios establecidos.

Los procesos que forman parte del componente “selección de beneficiarios” del modelo general de procesos son distintos en cada una de las Instancias Responsables del Programa. Con base en las ROP 2020, los criterios de elegibilidad son los siguientes: i) atender a población residente en zonas de mayor grado de marginación; ii) con población mayoritariamente indígena; iii) con altos índices de violencia, y iv) considerando a localidades con mayor número y/o intensidad de daños. En la práctica, estos criterios de elegibilidad fueron marginalmente considerados por las Instancias Responsables en 2019, situación que muy probablemente se repita en 2020.

Las ROP 2020 señalan los siguientes procesos para la selección de beneficiarios por sector: Vivienda: i) visitas para verificar información de los censos; ii) cumplimiento de los criterios de elegibilidad; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de adhesión. Educación: i) integración del listado inicial de planteles a atender; ii) inspecciones físicas a los planteles; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de concertación. Salud: i) dictaminación de la unidad a partir de una CD; ii) solicitud de recursos; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de colaboración. Cultura: i) emisión de la convocatoria y recepción de solicitudes de apoyo; ii) dictaminación de las solicitudes; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de colaboración.

La selección de la población beneficiaria en las cuatro Instancias Responsables del PNR no está sistematizada. El SIR previsto en las ROP 2020 no se ha utilizado para la sistematización de la población beneficiaria del PNR. Esta plataforma de difusión continuaba en fase de diseño al momento de elaborar este análisis. Asimismo, la selección de beneficiarios no se difunde públicamente, a excepción de los bienes culturales, arqueológicos, históricos y artísticos seleccionados para ser apoyados por parte de la Secretaría de Cultura.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- Están adaptados a las características de la población objetivo.
- Los procedimientos cuentan con formatos definidos.
- Están disponibles para la población objetivo.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

Con base en el modelo general de procesos, la solicitud de apoyos comprende el conjunto de procesos que ejecutan los operadores del Programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios. En las ROP 2020 se aprecian distintas modalidades y procesos para la recepción de solicitudes de apoyo, según la Instancia Responsable correspondiente:

Vivienda: una vez que un hogar ha sido considerado para recibir apoyo, en función de la visita para verificar la información del censo, el potencial beneficiario debe entregar a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Instancia Responsable del sector, de nueve documentos enunciados en el punto 7.1 de las ROP 2020, además de la solicitud de subsidio y la evidencia de las afectaciones. Al parecer, el formato de la solicitud de subsidio aparecerá en el anexo II.1 de las ROP 2020 cuando se publiquen en el DOF.

Educación: el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) es la Instancia Responsable del PNR en el sector de educación, y se encarga de determinar la prioridad de atención de los planteles educativos, en función de la disponibilidad financiera. Si un plantel ha sido seleccionado, entonces se promueve la constitución del Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP), quien se encargará de gestionar las acciones de reconstrucción de la escuela.

Salud: la Secretaría de Salud en coordinación con las entidades federativas son las encargadas de elaborar la CD, y ésta es utilizada por la propia Secretaría de Salud, Instancia Responsable del PNR en este sector, para priorizar a las unidades médicas o infraestructura de salud a ser beneficiadas con el subsidio para su rehabilitación.

Cultura: las ROP 2020 no son muy claras sobre los procesos de solicitud de apoyo para bienes culturales. Se señalan, en el apartado 7.4.1, los requisitos generales y específicos que se deben cumplir, pero la referencia explícita a la convocatoria se presenta en el apartado 7.4.6.1. Ahí se menciona que la convocatoria se publicará en el sitio de Internet de la Secretaría de Cultura. Al respecto, se informa que entre la publicación de las ROP 2020, 2 de abril de 2020, y el momento de la evaluación antes señalada se estaba gestionando la primera sesión del Comité Ejecutivo, con los contratiempos propios de la contingencia sanitaria del COVID-19, tal y como lo marcan las propias Reglas de Operación. Posterior a la Sesión del Comité Ejecutivo se procedió a la publicación de la convocatoria el 16 de abril de 2020. Esta convocatoria se puede consultar en:

https://www.cultura.gob.mx/recursos/convocatorias/202004/convocatoria_pnr_2020.pdf

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.

Justificación:

La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas: i) incluye características de los beneficiarios, y ii) incluye el tipo de apoyo otorgado.

En el glosario de términos de las ROP 2020 no se define padrón de beneficiarios, cosa que sí se hace en los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019, en donde se define al padrón de beneficiarios como la base de datos de las personas, entidades federativas, municipios y alcaldías beneficiarias con proyectos y acciones del Programa. Al momento de elaborar este reporte se había tenido acceso a la base de datos del padrón de beneficiarios 2019 de vivienda, educación y salud, así como la lista de los bienes culturales aprobados en la convocatoria.

El sector vivienda reportó 36,495 acciones aprobadas en 2019. Su padrón de beneficiarios contiene dicha cantidad. La información que se ofrece para cada persona beneficiaria es la siguiente: i) entidad federativa; ii) municipio; iii) CURP; iv) nombre completo; v) tipo de intervención, y v) subsidio federal. Con esta base se sabe que las intervenciones se llevaron a cabo en seis entidades federativas (Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), siendo la reparación total de vivienda la acción con mayor número de beneficiarios, mientras que el subsidio total sumó 2,799 millones de pesos, cifra que no coincide con la reportada en el Cuarto Informe Trimestral 2019, en donde se asienta una cantidad ejercida de 5,234.7 millones de pesos. Al parecer, los 2.799 millones de pesos era la cantidad ministrada al 31 de diciembre de 2019, faltando por ministrar 2,435.7 millones de pesos. En educación, el Cuarto Informe Trimestral 2019 reportó 296 planteles aprobados para su reconstrucción y/o rehabilitación. El padrón de beneficiarios incluye sólo 268 registros, en donde seguramente no se incluyen a los 30 planteles del estado de Oaxaca que se incorporaron al Programa a partir de una ampliación presupuestal otorgada. El padrón contiene 44 columnas de información que aluden a la identificación del plantel beneficiado y a su localización. Cada plantel cuenta con una Cédula de Control Técnico (CCT). Los 268 planteles se ubicaban en siete entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), mientras que la cantidad apoyada no se puede saber, debido a que los registros no son numéricos.

El padrón de beneficiarios de salud contiene el mismo número de registros que los indicados en el Cuarto Informe Trimestral 2019, es decir 81. Este padrón cuenta con 15 columnas que contienen información sobre la localización y nombre del inmueble. Hay una columna sobre la clave del inmueble. No ofrece información sobre el tipo de acción ni tampoco su monto. Las acciones se llevaron a cabo en cinco entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca). Por último, la lista de beneficiarios de cultura incluye 307 acciones, pero en el Cuarto Informe Trimestral 2019 se asienta que se lograron comprometer 206 acciones, por un monto de 355.7 millones de pesos y ubicadas en ocho entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala). En dicho informe no se hace referencia a por qué no se incluyeron 101 acciones aprobadas, pero en las ROP 2020 que los bienes culturales que fueron publicados en la convocatoria y que no recibieron recursos en 2019 serán consideradas para recibir recursos en 2020.

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- Están sistematizados.**
- Están difundidos públicamente.**
- Están apegados al documento normativo del programa.**
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El modelo general de procesos define a la entrega de apoyos como el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.

En las ROP 2020 se explicitan los procesos a seguir por cada Instancia Responsable para la entrega de apoyos a la población beneficiaria. En el sector vivienda consisten en la apertura de cuentas bancarias de los beneficiarios aprobados y la suscripción de Convenios de Adhesión con la CONAVI, o la firma de un Contrato Privado entre la persona beneficiaria y el prestador de servicios, encargado de realizar las acciones de reconstrucción de la vivienda. En educación, la ejecución de acciones tienen que ver con la realización de los trabajos de reconstrucción mediante el plan de trabajo formulado por el CEAP, o a partir del contrato suscrito a través del INIFED.

En el sector Salud, las ROP 2020 apuntan que una vez que la entidad federativa, o el Organismo Público Descentralizados (OPD), reciba el subsidio proveniente de los recursos presupuestarios federales, podrá proceder a la ejecución de las acciones señaladas en el convenio respectivo para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Por último, en cultura la ejecución de los trabajos serán responsabilidad de la instancia beneficiaria y se podrán iniciar una vez firmado el convenio de colaboración y recibido el subsidio federal.

Las ROP 2020 detallan las características y tipos de apoyo: i) en vivienda comprenden la reconstrucción o reubicación; ii) en educación, las acciones de reconstrucción o equipamiento; iii) en salud, estudios y proyectos, rehabilitación, sustitución, reubicación y demolición, y iv) en cultura, proyecto ejecutivo, obra o capacitación. El monto del subsidio en vivienda es de 100 en unidades de medida y actualización (UMA) para reconstrucción total y 41 UMA en reconstrucción parcial. El monto máximo del subsidio en educación para reconstrucción es de ocho millones de pesos, pudiéndose otorgar una cantidad mayor cuando sea justificable, mientras que para equipamiento es de hasta un millón de pesos. En salud, el monto máximo de apoyo es de 75 millones de pesos para ejecutar de manera individual o integral. Finalmente, en cultura los subsidios son hasta por dos millones de pesos para el proyecto ejecutivo, 20 millones de pesos para la obra, y 200 mil pesos para acciones de capacitación.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Las personas de los hogares que son atendidas con acciones de reconstrucción de su vivienda son los beneficiarios directos del PNR, como también lo serían los usuarios de los planteles educativos, de las unidades de salud y de los bienes culturales. Los usuarios del plantel educativo (estudiantes, profesores, directivos y administrativos) son población beneficiaria regular, por asistir cotidianamente a esa escuela, situación similar con los trabajadores, directivos y administrativos de las unidades de salud y de los bienes culturales, mientras que los usuarios de las unidades de salud y de los bienes culturales son población beneficiaria esporádica.

La vivienda es el único sector del PNR que recolecta información socioeconómica de su población beneficiaria. Con base en las ROP 2020, el asistente técnico, con apoyo de autoridades municipales, estatales y personal de la CONAVI, lleva a cabo un levantamiento de la CIS, formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de la persona solicitante del subsidio y las características de la vivienda que ocupan. Ésta información se utiliza para completar el registro de la solicitud de apoyos.

El formato de la CIS aparece en el Anexo II.2 de las ROP 2020. La cédula recoge información sobre 12 diferentes rubros: i) datos de la persona solicitante; ii) domicilio conocido de la vivienda; iii) composición familiar; iv) características del predio; v) características del área a intervenir; vi) riesgos en la zona; vii) condiciones estructurales; viii) características de los servicios; ix) condiciones de habitabilidad; x) croquis de levantamiento; xi) observaciones del asesor técnico, y xii) modalidad. La CIS forma parte de la documentación que el asistente técnico debe recabar a efectos de solicitar el subsidio a favor de la jefa o el jefe de hogar de la vivienda que fue dañada por el sismo y que a la fecha no ha podido ser reconstruida.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta. Es el 0% porque los grupos de Actividades no están ordenados de manera cronológica.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML). En el resumen narrativo de la MIR, se deben incorporar los cuatro niveles de objetivos que corresponden a los tramos de control del proceso de un programa presupuestario para alcanzar los impactos esperados (Figura 1).

La MIR 2020 del PNR contiene un indicador del Fin, cuatro indicadores de Propósito, cuatro indicadores de Componente y 12 indicadores de Actividad. Los objetivos de los cuatro Componentes son: i) viviendas sustituidas, reubicadas o reparadas; ii) planteles educativos reconstruidos y rehabilitados; iii) infraestructura de salud reconstruida y rehabilitada, y iv) bienes culturales intervenidos. Para cada uno de los Componentes existen tres Actividades enunciadas y con sus indicadores respectivos: a) seguimiento de las acciones autorizadas; b) validación y autorización de acciones, y c) formalización de instrumentos legales. Como se observa, no existe ambigüedad en la redacción de las Actividades, son necesarias y su realización genera el cumplimiento de los Componentes de la MIR, así como de los propósitos del PNR. Las Actividades no se presentan en la MIR de manera cronológica. Se sugiere el siguiente ordenamiento: a) validación y autorización de acciones; b) formalización de instrumentos legales, y c) seguimiento de las acciones autorizadas.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.**
- Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La MIR 2020 del PNR incluye cuatro Componentes: i) viviendas sustituidas, reubicadas o reparadas; ii) planteles educativos reconstruidos y rehabilitados; iii) infraestructura de salud reconstruida y rehabilitada, y iv) bienes culturales intervenidos. Estos corresponden precisamente con los bienes o servicios que ofrece el PNR, es decir subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales. También corresponden con los tipos de apoyo enunciados en la pregunta 14. Los cuatro Componentes están redactados como resultados logrados.

El cumplimiento de los Componentes se encuentra estrechamente relacionado con el Propósito del PNR contenido en la MIR, es decir, los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito del PNR que se señala en la MIR 2020 es: “Los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población.” Este Propósito sería consecuencia directa de la consecución de los Componentes, es decir viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales reconstruidos, reparados, rehabilitados o restaurados.

Asimismo, el logro del Propósito está controlado y depende por entero de la actuación de las cuatro Instancias Responsables del Programa (CONAVI, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Cultura), quienes llevan a cabo la planeación, operación, control, verificación y seguimiento por sector o Componente del Programa, de acuerdo a su ámbito de competencia.

El Propósito incluye un solo objetivo, que consiste en que los municipios recuperan viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales dañados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. También, está redactado como una situación alcanzada y se incluye a la población objetivo, que son los municipios afectados por los sismos y en beneficio de sus habitantes y de sus comunidades.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta: i) está claramente especificado; ii) incluye un solo objetivo, y iii) está vinculado con los objetivos estratégicos de la dependencia.

La redacción del Fin contenido en la MIR 2020 es la siguiente: “Contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de 2017 y 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados.”. Su redacción no es ambigua, ya que se refiere a que la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales van a contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades. Sin embargo, no se refiere de manera explícita a cuáles derechos contribuye el Programa.

Tal y como está redactado, no da pauta para pensar en un objetivo superior al que el Programa contribuye. Esto es así, porque la redacción del Fin alude directamente al objetivo general del PNR, y no a un propósito de política pública que podría ser, por ejemplo, las acciones de reconstrucción que emprende el Gobierno de México ante la afectación por fenómenos naturales perturbadores, los cuales contienen un enfoque de derechos y que procuran atender de manera eficiente y eficaz a la población y a los territorios afectados.

El logro del Fin está bajo control de las cuatro Instancias Responsables del Programa, además de que no se percibe un objetivo único, ya que se habla, por un lado, de contribuir a la realización de los derechos de las personas y las comunidades damnificadas, y, por otro lado, de la reconstrucción de viviendas, planteles educativos, unidades de salud y bienes culturales. Por último, el Fin enunciado en la MIR 2020 es congruente con los señalamientos al PNR que se hacen en el PND 2019-2024, es decir un Programa orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Criterios

° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

El objetivo general del PNR contenido en las ROP 2020 consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales. Asimismo, en el numeral 5.9 Derechos Humanos, se apunta que se garantiza a que todas las personas y todas las comunidades afectadas por los sismos sean consideradas con criterios de inclusión, igualdad y no discriminación, definiendo mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios del Programa.

De manera adicional, en el numeral 6.2 Proceso, se enumeran y describen los distintos procesos a seguir por parte de cada una de las cuatro Instancias Responsables, y en ellos se incluyen los que tienen que ver con la validación y autorización de acciones; la formalización de instrumentos legales, y el seguimiento de las acciones autorizadas, es decir las tres Actividades contempladas en la MIR.

De esta forma, el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades enunciadas en la MIR 2020 del PNR están contenidos de manera explícita en las ROP 2020.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 70 al 84% de los indicadores del programa tienen todas las características

Justificación:

Del 70 al 84% de los indicadores del programa tienen todas las características. 16 de los 21 indicadores cumplen con las cinco características.

La MIR 2020 cuenta con un indicador de Fin, cuatro de Propósito, cuatro de Componente y 12 de Actividad, para dar un total de 21. Todos ellos cuentan con la siguiente información: i) definición; ii) método de cálculo; iii) tipo de valor de la meta; iv) unidad de medida; v) tipo de indicador; vi) dimensión del indicador; vii) frecuencia de medición, y ix) medios de verificación. Ninguno de los indicadores están cuantificados, además de que en sus fichas técnicas no hay alguna cuantificación. Todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018.

El indicador de Fin alude al número acumulado de localidades atendidas y su método de cálculo es: $(\text{porcentaje de viviendas atendidas} \times 0.6) + (\text{porcentaje de inmuebles educativos atendidos} \times 0.2) + (\text{porcentaje de infraestructura de salud atendida} \times 0.15) + (\text{porcentaje de bienes culturales atendidos} \times 0.05)$. En la ficha técnica del indicador no se justifica por qué se intenta medir el número de localidades atendidas, cuando la población objetivo del PNR enunciado en las ROP 2020 son los municipios. Además, no se justifica el por qué de la ponderación otorgada a cada uno de los sectores. Por estas razones, no es relevante ni adecuado.

Los cuatro indicadores de Propósito se refieren al porcentaje de municipios que concluyen con las acciones de reconstrucción de vivienda, educación, salud y cultura, respectivamente. El método de cálculo compara a los municipios atendidos en relación a los municipios afectados. El PNR no tiene definida una estrategia de intervención integral en los municipios, por lo que, por ejemplo, las acciones de vivienda pueden representar en un municipio el 10% de su población objetivo y en otro menos del 1%. Esto no se tiene contemplado en los indicadores, por lo que no son relevantes ni adecuados para valorar el logro de los objetivos del Programa.

Por su parte, los cuatro indicadores de Componente cumplen con las cinco características. Permiten cuantificar el porcentaje de las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales que fueron atendidos, respectivamente, en relación al total de daños cuantificados para cada sector. Si estos indicadores midieran la intervención acumulada, entonces permitirían monitorear el desempeño del Programa en cuanto al cumplimiento de la meta general, consistente en atender a todas las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han concluido con su reconstrucción.

Por ultimo, los 12 indicadores de Actividad también cumplen con las cinco características, porque permiten evaluar, para cada sector, el grado de cumplimiento en los procesos de autorización de acciones, formalización de los instrumentos legales y seguimiento de las acciones con relación al total de apoyos autorizados.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- Nombre.**
- Definición.**
- Método de cálculo.**
- Unidad de Medida.**
- Frecuencia de Medición.**
- Línea base.**
- Metas.**
- Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Del 0 al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas. El 0% de las Fichas Técnicas cuentan con toda la información, porque carecen de metas, además de que para todos la línea base es cero.

Las fichas técnicas de los 21 indicadores contenidos en la MIR 2020 tienen la misma estructura, contenido e información. Todas ellas fueron elaboradas por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, la cual pertenece a la SEDATU.

Todas las fichas técnicas de los indicadores contienen siete de los ocho aspectos señalados en la pregunta. El que no se tiene son metas. La gran mayoría de los indicadores tienen una frecuencia de medición trimestral, mientras que otros es semestral. Se intuye que aquellos indicadores con frecuencia trimestral serán cuantificados en función de la información cuantitativa enunciada en el informe trimestral respectivo.

La línea base de todos los indicadores es cero, y el año de la línea base es 2018. Esta medición es comprensible, tomando en cuenta que el PNR es de nueva creación y su primer año de ejecución correspondió a 2019. Sin embargo, el valor de la meta relativa para todos los indicadores es 0.0, por lo que la Instancia de Coordinación del PNR no ha hecho un ejercicio suficiente sobre la temporalidad necesaria del Programa para procurar que los municipios, sus localidades y personas retornen a la normalidad de su vida cotidiana.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a. **Cuentan con unidad de medida.**
- b. **Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c. **Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: No.

Justificación:

Las fichas técnicas de los 21 indicadores contenidos en la MIR 2020 del PNR no contienen información sobre metas, ni de la meta sexenal, ni de la meta intermedia del sexenio. En la MIR 2020 tampoco existe información sobre las metas de los indicadores. El no tener metas cuantificadas hace difícil la valoración de las acciones del PNR, así como la utilidad de la MIR.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a. **Oficiales o institucionales.**
- b. **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c. **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d. **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: No.

Justificación:

Todos los indicadores contenidos en la MIR 2020 del PNR tienen una columna destinada a la descripción de los medios de verificación. En las fichas técnicas, el inciso referido a la descripción de los medios de verificación tiene como respuesta –otros–.

Los medios de verificación enunciados en la MIR 2020 aluden a una base de datos del Sistema Nacional de Reconstrucción que estarán disponibles en la página www.gob.mx

El equipo evaluador ingresó a esta página y encontró, en la pestaña de Proyectos y Programas Prioritarios, a uno con el título “Reconstruyendo Esperanza” (<https://www.gob.mx/reconstruyendoesperanza>). En esta página no se ofrece ningún tipo de información cuantitativa sobre las acciones o avances del PNR.

El nombre Sistema Nacional de Reconstrucción no aparece en el glosario de términos de las ROP 2020, pero sí el de Sistema de Información de Reconstrucción (SIR), definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances a nivel nacional, por entidades federativas o tipo de acción de reconstrucción, para efectos de instrumentar la toma de decisiones. En las ROP 2020 no se explicita si el SIR será de acceso público o sólo para fines administrativos del PNR.

En septiembre de 2019, la Instancia de Coordinación puso en marcha una página web denominada “Reconstruyendo Esperanza” (<https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/>). En ésta se presenta información sobre las acciones llevadas a cabo para la reconstrucción, datos que por cierto no han sido actualizados desde su puesta en marcha. Esta información, sin embargo, no es útil y es insuficiente si se quisieran reproducir el cálculo de los indicadores, debido a que el número de acciones para la reconstrucción incluyen el PEF (que serían las del PNR), el FONDEN, seguros, Fondo de Aportaciones Múltiples, fundaciones y otros recursos propios.

Así, no hay información pública que permita hacer el cálculo de los indicadores enunciados en la MIR 2020.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a. Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b. Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c. Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: No.

Justificación:

Los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad que aparecen en la MIR 2020 son congruentes entre ellos y con la normatividad del Programa, en específico con las ROP 2020, aspecto que le otorga lógica vertical a la matriz. Sin embargo, no existe lógica horizontal, porque no se sabe si los indicadores contenidos en la MIR 2020 guardan correspondencia entre su método de cálculo y la información disponible para su elaboración, la cual debería estar contenida en los medios de verificación, los cuales no existen. En forma adicional, no hay metas establecidas, por lo que los indicadores no ofrecen parámetros para la evaluación del funcionamiento y operación del Programa.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

La MIR 2020 del PNR contiene lógica vertical, por lo que no es necesario sugerir modificaciones a los resúmenes narrativos del Fin. Propósito, Componente y Actividad.

La falta de lógica horizontal de la MIR se explica por los siguientes elementos: i) deficiencias en el diseño de algunos indicadores; ii) no acceso a información requerida para el cálculo de los indicadores, y iii) inexistencia de metas.

En el Anexo 6 se presenta la redacción original de la MIR para el ejercicio fiscal 2020 y una propuesta de modificaciones que elabora este equipo evaluador con la intención de resolver los elementos encontrados y mejorar la calidad de este instrumento de valoración del desempeño del Programa.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno los conceptos establecidos.

Justificación:

El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno de los conceptos establecidos: i) gasto en operación.

En el Cuarto Informe Trimestral 2019 se ofrece información sobre el presupuesto asignado, modificado y ejercido al 31 de diciembre de 2019. El presupuesto asignado ascendió a ocho mil millones de pesos, cifra que aparece en el PND 19-24. El presupuesto se modificó a 7,580 millones de pesos, como producto de reducciones en los sectores de vivienda, salud y cultura, pero ampliación en educación. Finalmente, el presupuesto ejercido sumó 7,339 millones de pesos. Estos datos se presentan en el cuadro 1. En el numeral 3.3 de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se mencionaba que las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, atención ciudadana y evaluación externa del Programa, es decir los gastos de operación, no debería exceder el 5% del presupuesto total asignado al PNR, y sería ejercido de la siguiente forma según las Instancias que participan en el Programa: i) 1.5% Instancia de Coordinación, y ii) 3.5% Instancias Responsables. Los recursos asignados al PNR en el PEF para el ejercicio fiscal 2020 son 2,844 millones de pesos, que significan una reducción en 62% con respecto al presupuesto modificado del Programa en 2019. La información de los recursos asignados por sector se ofrece en el cuadro 2.

Es indudable que el significativo recorte presupuestal al PNR, uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, en el ejercicio fiscal 2020 en relación a su presupuesto modificado de 2019 repercutirá en una menor cantidad de acciones realizadas para este año, así como retrasar aún más la oportunidad de que las personas y las comunidades retornen a la normalidad de su vida cotidiana. El recorte en educación fue del -99%, y se esperaba que durante el transcurso del año 2020 se publique una modificación a las ROP 2020 con la nueva estrategia de atención en el sector educación, una vez concluida la extinción del INIFED. En las ROP 2020 se menciona que de los recursos asignados al PNR en 2020 se destinará hasta 5% del total para gastos de operación. Para tal efecto, la distribución del recurso destinado a gastos de operación será de la siguiente manera: i) Coordinación, 1.5%; ii) Instancias Responsables, 3.5%. La propuesta de gastos de operación para el ejercicio fiscal 2020 se ofrece en el cuadro 3.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
- Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
- Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
- La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas: i) Las ROP están actualizadas, y ii) se cuenta con procedimientos para la solicitud de información.

En la página web “Reconstruyendo Esperanza” se puede tener acceso a los Lineamientos Generales del PNR y los lineamientos específicos de cada Instancia Responsable para el ejercicio fiscal 2019 (<https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/Accion/ProgramaNacional#documentos>). Ahí mismo están subidos los informes correspondientes al segundo y al tercer trimestres de 2019. Las acciones del PNR llevadas a cabo en 2019 no se pueden consultar en dicha página, ya que en ésta se hace una sumatoria no desglosada de todas las acciones que se llevan a cabo para la reconstrucción: i) PEF (PNR); ii) FONDEN; iii) seguros; iv) Fondo de Aportaciones Múltiples; v) fundaciones, y vi) otros recursos propios.

Existe otra página del Gobierno de México, “El portal único del Gobierno” en donde se puede consultar información sobre los Proyectos y Programas Prioritarios. Aquí existe información muy básica sobre el PNR, Programa Prioritario 25 (<https://www.gob.mx/reconstruyendoesperanza>), pero en beneficio se ofrece una dirección de correo electrónica para dudas o comentarios: comunicación.digital@sedatu.gob.mx

Por lo que respecta a la participación ciudadana, en el rubro 5.4 de las ROP 2020 se detallan las características de la contraloría social, entendidas como la integración, operación y vinculación para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los proyectos y acciones del PNR, así como de la adecuada aplicación de los recursos federales asignados. La participación ciudadana en estas instancias de contraloría social es voluntaria y honorífica, además de que no sustituyen las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción con respecto de la aplicación y ejercicio de recursos federales destinados al Programa.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

La producción de bienes y servicios forma parte del modelo general de procesos y consiste en las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del Programa. En las ROP 2020 se explicitan y detallan los procesos que cada Instancia Responsable debe llevar a cabo para la realización de los proyectos y las acciones de reconstrucción.

En vivienda, las acciones de reconstrucción se inician una vez que la persona beneficiaria recibe en su cuenta bancaria la primera ministración, y que se ha acordado con el asistente técnico el proyecto de intervención para la reconstrucción. El asistente técnico se encarga de reportar los avances físico-financieros, así como de la supervisión de las acciones y la solicitud de la o las ministraciones posteriores. El cierre de las acciones, o la conclusión de la obra de reconstrucción, se formaliza con el Acta de Término y el Certificado de Recepción del Subsidio.

El sector educación determinó que los trabajos de reconstrucción se realizan mediante el plan de trabajo; el CEAP es la instancia de gestión de la reconstrucción, o ésta se lleva a cabo a través de un contrato con el INIFED. El seguimiento de las acciones está a cargo del CEAP y debe elaborar bitácoras de avance de los trabajos, mientras que se debe hacer la contratación de una instancia para la supervisión de los trabajos.

En el sector salud, la ejecución de las acciones señaladas en el convenio respectivo es competencia de las entidades federativas, las cuales deben hacer una licitación pública de las acciones a realizar, además de llevar a cabo las actividades de supervisión y verificación.

Finalmente, en el sector de cultura, la Instancia Responsable transfiere los recursos a la instancia beneficiaria, y ésta es la que se encarga de gestionar los trabajos y las acciones de rehabilitación del bien cultural, así como de reportar trimestralmente a la Instancia Responsable el avance de la obra.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

El PNR es complementario al FONDEN. En el PND 19-24 se apunta al PNR como uno de los programas pertenecientes a la política social, con el propósito de atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, y que se aplica en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. En las ROP 2020 se especifica que aún existen daños en viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales y, por ende, un número importante de familias y de comunidades requieren la protección y garantía de sus derechos humanos por parte del Estado.

El marco normativo del Estado mexicano le asigna al FONDEN la atención de desastres naturales. En el artículo 1° de sus Reglas Generales de Operación, publicadas en diciembre de 2010, se anunciaba al FONDEN como un instrumento interinstitucional que tenía por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos producidos por un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. El artículo 9° especificaba que para acceder a los recursos del FONDEN, la entidad federativa debía entregar a la Secretaría de Gobernación la solicitud de emisión de una Declaratoria de Desastre Natural, detallando los municipios o delegaciones políticas afectadas. Estas declaratorias son las que se mencionan en el Capítulo 1. Introducción, de las ROP 2020: i) declaratorias por la ocurrencia del sismo del 7 de septiembre de 2017 en municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz; ii) declaratorias por la ocurrencia del sismo del 19 de septiembre de 2017 en municipios de Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala y en delegaciones de la Ciudad de México, y iii) declaratoria de desastre natural por el sismo del 16 de febrero de 2018 en municipios del estado de Oaxaca.

Los recursos aportados por el FONDEN en 2017 y 2018 se presentan en el cuadro 4. Al momento de elaborar la presente evaluación, en esta página no había información sobre los recursos autorizados en 2019 destinados a desastres por entidad federativa. Con base en la información del cuadro 5, el FONDEN habría aportado poco más de 30 mil millones de pesos en 2017 y 2018 para atender las afectaciones a los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, monto que representó 58% del total de sus aportaciones realizadas para esos dos años. Los sismos de septiembre de 2017 representaron los fenómenos naturales perturbadores con mayor cantidad de daños desde la fundación del FONDEN, en 1996.

En el sexto informe de gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto reportó que a junio de 2018, la ejecución de recursos del FONDEN para atender los daños por los sismos de septiembre de 2017 llevaba un avance físico del 47% y financiero del 45%; en materia de vivienda se había atendido al 97% de las viviendas afectadas, al 14% de las unidades de salud y al 25% del patrimonio cultural (Presidencia de la República, 2018:28-32).

Las cifras ofrecidas en el sexto informe de gobierno difieren de las presentadas en las ROP 2020. En materia de vivienda, en el informe se mencionan 170,495 viviendas, mientras que en las ROP 2020 se apuntan 186,526. Las escuelas con daño fueron según el sexto informe, 19,784 contra 19,198 de las ROP 2020. Para salud, en la primera fuente se habla de 949 establecimientos afectados, contra 297 de las ROP 2020. Los elementos afectados del patrimonio cultural fueron 2,221 a decir del sexto informe contra 2,340 anotados en las ROP 2020.

Asimismo, en las ROP 2020 se hace referencia a que es necesaria la intervención en viviendas, escuelas, centros de salud y bienes culturales que fueron dañados y no atendidos con oportunidad, debido a que no fueron incluidos en los censos del FONDEN (aunque su nombre oficial es diagnóstico definitivo de daños). No se hace una estimación del porcentaje del inventario total de daños que se encontraría en esa situación, pero, por ejemplo, se menciona que los municipios con afectaciones pueden sumar más de 1,300, cuando en las Declaratorias de Desastre Natural se contabilizan a 759. Tampoco se justifica el por qué el PNR sólo apoyaría a cuatro de los 17 elementos que están considerados en el FONDEN.

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Es un Programa incluido explícitamente en la política social del PND 19-24	Todas	
Justificación de la creación y del diseño del programa	Su objetivo consiste en atender a los municipios, a las localidades y a la población que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han logrado regresar a la normalidad de su vida cotidiana	Todas	Quizá el diseño, operación y funcionamiento del PNR son más convenientes que los del FONDEN para atender los daños por un desastre natural perturbador, así como ensayar mecanismos para ir privilegiando a la prevención sobre la atención. Los resultados de esta evaluación pueden ser utilizados para avanzar en este camino.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Su normatividad, expresada en las ROP 2020, es clara y no presenta contradicción a su interior	Todas	Consolidar la justificación de la creación del PNR, es decir que el FONDEN no logró atender con oportunidad y suficiencia los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores, por lo que el Gobierno de México ofrece esta alternativa de intervención
Justificación de la creación y del diseño del programa	La claridad de las ROP 2020 se expresa en un reconocimiento y descripción de sus procesos sin ambigüedad	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La mayoría de los funcionarios y del personal operativo de las Instancias Responsables tiene experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos ya sea del INVI o del FONDEN	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa contempla, en mayor o menor grado según el sector correspondiente, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, mucho más en vivienda, mucho menos en salud	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Esta participación de la población beneficiaria está encaminada hacia la procuración de un modelo de producción social del espacio, con la intervención de distintos actores en la toma de decisiones	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Una muy buena parte de los funcionarios y los operadores de las Instancias Responsables aseguran que este Programa es una forma distinta de hacer política social, debido a la mayor cercanía entre las autoridades y la población, y la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La población beneficiaria con la que se platicó mostró, en su gran mayoría, aceptación y agradecimiento por las acciones del PNR	Todas	

Presupuesto y rendición de cuentas	Existen iniciativas de conformar grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria	Todas	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	La oportunidad fundamental del PNR es la siguiente: sus aciertos y fortalezas le permitirían erigirse como un Programa complementario, o incluso sustituto, al FONDEN para la atención de la población por la ocurrencia de un desastre natural perturbador. México es un país sometido permanentemente al riesgo de ocurrencia de un fenómeno natural que afecte a la población y a las comunidades. El PNR ha mostrado ser una alternativa de política pública para la atención.	Todas	
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa no tuvo adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria de los cuatro sectores de atención no sabe que el apoyo proviene del PNR. La población tampoco lo conoce y la página Web "Reconstruyendo Esperanza" en muy poco ha ayudado	Todas	Es conveniente tener una estrategia de difusión del Programa más asertiva. Para avanzar en el diseño y la operación del PNR es incuestionable la puesta en marcha del SIR enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances en el contexto nacional, por entidades federativas, municipios y localidades, por tipo de acción de reconstrucción, y para efectos de instrumentar la toma de decisiones
Justificación de la creación y del diseño del programa	En ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR	Todas	Sería conveniente establecer un horizonte de tiempo para el PNR, digamos al 2022 para los sectores de vivienda y de salud, y al 2024 para los sectores de educación y de cultura. La definición del horizonte temporal del PNR permitirá avanzar hacia una estrategia más clara de cobertura de la población objetivo en los próximos años, de sus necesidades financieras que deberán estar atendidas en el PEF del ejercicio fiscal correspondiente, y del establecimiento de metas realistas
Contribución a las metas y estrategias nacionales	En la normatividad del Programa no hay alusión sobre la vinculación del PNR a los logros de los ODS	Todas	Al realizar un examen a detalle sobre los ODS, el equipo evaluador encontró la posible vinculación directa del PNR con los objetivos 3, Salud y bienestar; 11, Ciudades y comunidades sostenibles; 13, Acción por el clima, y 16, Paz, justicia e instituciones sólidas
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Los proyectos y las acciones en salud y cultura tuvieron un considerable retraso en su inicio en 2019 por la tardía publicación en el DOF de sus respectivos lineamientos específicos	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Este retraso significó que en buena parte de los inmuebles aprobados para ser atendidos se elaboró en 2019 el proyecto ejecutivo y no se iniciaron las obras de reconstrucción	Todas	Las ROP 2020 del PNR se publicaron el 2 de abril de 2020, situación que, aunada a las acciones de distanciamiento social impuestas por la pandemia del COVID-19 hacen que seguramente el PNR iniciará acciones de reconstrucción hasta el segundo semestre del año. Es necesario tomar en cuenta este retraso para tener mayor objetividad en el establecimiento de las metas para el ejercicio fiscal de 2020.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El PNR tuvo una cantidad mucho muy reducida de acciones de reconstrucción concluidas al 31 de diciembre de 2019	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El PNR no tuvo una estrategia de concentración territorial de las acciones, como por ejemplo establecer lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores, lo que ocasionó el no aprovechar economías de escala, además de no coadyuvar a que las localidades, sobre todo aquellas más afectadas (Ayala, Cristóbal Obregón, Izúcar de Matamoros, Jojutla, Juchitán) retornen a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos	Todas	Un criterio de prioridad para la cobertura del Programa debería ser el perseguir la integralidad de acciones en localidades seleccionadas para su atención. De esta manera, se lograría regresar más rápido a la normalidad de la vida cotidiana en dichos asentamientos.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Las acciones de reconstrucción no necesariamente se pueden llevar a cabo en un solo año fiscal	Todas	Se puede retomar la estrategia seguida por la Secretaría de Cultura, la cual estableció en las ROP 2020 que las acciones para la recuperación de bienes culturales que fueron publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos en ese año, o que los recibieron pero no fue posible su ejecución y las aportaciones se reintegraron a la TESOFE, quedarían exentos de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020, y el Comité Ejecutivo podría validar
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Las amenazas más relevantes para el PNR en 2020 consisten, por un lado, en la valoración que se haga de éste por parte del Gobierno de México, situación que se traduce en el presupuesto autorizado y en su duración. La CIR, órgano de coordinación del Programa, se creó con carácter transitorio. El Programa no está exento a su desaparición en cualquier momento y a través de un simple mensaje emitido por el Presidente de México en su conferencia matutina.	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La transferencia de recursos desde la Instancia Responsable de vivienda hacia la población beneficiaria ha sido lenta. Por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la finalización de los trabajos de una ministración y la recepción del dinero de la otra ministración ha sido de hasta dos meses y medio	Todas	Es necesario buscar mecanismos para eficientar este proceso
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La institución bancaria para la recepción de las ministraciones también ha sido un cuello de botella, en un inicio por desbordar la capacidad de respuesta de BANSEFI, en un segundo momento por la actuación como un banco privado que busca beneficios por parte de Banco Azteca	Todas	El PNR debe estudiar la posibilidad de regresar con BANSEFI.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria en vivienda se tradujo en la muy reducida conclusión de acciones del Programa, así como en la baja eficiencia y efectividad en sus resultados	Todas	Se propone que el PNR reconsidere la estrategia de otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria, ya que merma la eficiencia y la eficacia del Programa. En vez de ello, se podría otorgar el subsidio a un OEO, el cual, en acuerdo con la jefa o jefe de hogar beneficiario del Programa, acordaría el proyecto ejecutivo para la reconstrucción de la vivienda. La actividad del OEO podría significar aprovechamiento de economías de escala y cumplimiento de fechas
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La segunda gran amenaza consiste en las repercusiones que tendrá la pandemia del COVID-19 en la actuación y toma de decisiones del Gobierno de México, en las recomendaciones de distanciamiento social y en la temporalidad que se tenga en 2020 para iniciar con las acciones de reconstrucción, objeto del Programa	Todas	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El PNR no ha avanzado suficientemente en la definición de su MIR, en el diseño y operación de los indicadores y en los medios y mecanismos para la verificación de los indicadores. A continuación, se presenta una propuesta del equipo evaluador referente a las áreas de mejora para la lógica horizontal de la MIR	Todas	Para alcanzar la lógica Componente-indicadores-medios de verificación se requiere: i) hacer una definición de los cuatro indicadores acorde con la intención de éstos, es decir el cálculo de un porcentaje; ii) repensar el método de cálculo, ya que compara acciones realizadas contra programadas, indicadores que son más bien de Actividad, al reportar información sobre la operación del Programa, pero no de sus acciones realizadas; iii) elaborar la Ficha Técnica de los indicadores
Presupuesto y rendición de cuentas	La enseñanza del FONDEN es que las acciones de reconstrucción de soportes materiales no necesariamente se puede llevar a cabo en un año, y el PNR, como programa presupuestario del PEF está atado a esta normatividad	Todas	
Presupuesto y rendición de cuentas	Debido a la necesidad de ejercer el recurso en el año fiscal, el Programa incurrió en costos de oportunidad, es decir seleccionar la atención de inmuebles con daños muy menores y que de alguna manera ya habían regresado a la normalidad de su funcionamiento cotidiano, en vez de dirigirse hacia aquellos con daños severos pero que requieren una intervención que va más allá de un año	Todas	
Presupuesto y rendición de cuentas	El significativo recorte presupuestal al PNR en 2020 repercutirá en la observancia de metas mucho más discretas con respecto a 2019 y a la postergación, una vez más, de la oportunidad de regresar a la población y a las comunidades a la normalidad de su vida cotidiana	Todas	

Conclusiones

El PND 19-24 incluyó al PNR como uno de sus nueve programas de política social y se le autorizó un presupuesto inicial de 8,000 millones de pesos, provenientes del PEF para el ejercicio fiscal 2019 y distribuidos de la siguiente manera: 5,600 millones de pesos para vivienda y 800 millones de pesos para cada uno de los sectores de educación, salud y cultura. Con base en la información proporcionada por el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR, el presupuesto modificado ascendió a 7,580 millones de pesos, como resultado de una ampliación presupuestal al sector educación por 370 millones de pesos, y reducciones a vivienda por 254 millones, a salud por 246 millones y a cultura por 290 millones de pesos. Al 31 de diciembre de 2019, sólo el sector cultura no había concluido con el ejercicio de su presupuesto. El número de proyectos y acciones aprobadas y ejecutadas en 2019 sumó 37,078, de las cuales 36,495 fueron viviendas, 296 escuelas, 81 unidades de salud y 206 bienes culturales.

El presupuesto autorizado al PNR en el PEF para el ejercicio fiscal 2020 se situó en 2,843.8 millones de pesos, lo que significa una reducción del 62% de su recurso financiero con relación al monto modificado de 2019. Tal contracción se traducirá en un menor número de proyectos, acciones y subsidios otorgados en comparación con 2019. Las ROP 2020 se publicaron en el DOF el 2 de abril de 2020, situación que, aunada a las acciones de distanciamiento social impuestas por la pandemia del COVID-19 hacen que seguramente el PNR iniciará acciones de reconstrucción hasta el segundo semestre del año. Es necesario tomar en cuenta este retraso para tener mayor objetividad en el establecimiento de las metas para el ejercicio fiscal de 2020.

El objetivo general del PNR consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, mientras que el objetivo específico es el de proteger y garantizar el derecho de la población a disfrutar de una vivienda adecuada, de planteles educativos públicos, de infraestructura de salud y de bienes culturales que fueron afectados por los sismos y que a la fecha no se encuentren atendidos con algún otro programa o recurso, o que dicho apoyo haya resultado insuficiente.

El PNR forma parte de los programas contemplados en el apartado de Política Social en el PND 19-24. Al momento de elaborar la presente evaluación, los Programas sectoriales de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Educación; de Salud, y de Cultura se encontraban en proceso de elaboración. El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas. Para ello se puede utilizar el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) enunciado en las ROP 2020.

Algunas de las recomendaciones propuestas son las siguientes:

1. El PNR no ha tenido adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria del Programa no sabe que el apoyo proviene del PNR. La población tampoco lo conoce y la página Web “Reconstruyendo Esperanza” en muy poco ha ayudado. Es conveniente tener una estrategia de difusión del Programa más asertiva.
2. Para avanzar en el diseño y la operación del PNR es incuestionable la puesta en marcha del SIR enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances en el contexto nacional, por entidades federativas, municipios y localidades, por tipo de acción de reconstrucción, y para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa. Este SIR deberá ser de acceso público y contener información más precisa y asertiva de la que actualmente aparece en el sitio “Reconstruyendo Esperanza”. (<https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/>)
3. El PNR no tiene una estrategia de concentración territorial de las acciones, como por ejemplo establecer lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores, lo que ha ocasionado el no aprovechar economías de escala, además de no coadyuvar a que las localidades, sobre todo aquellas más afectadas (Ayala, Cristóbal Obregón, Izúcar de Matamoros, Jojutla, Juchitán, entre otras) retornen a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos. Es conveniente explorar la posibilidad de asumir una estrategia de focalización territorial de las acciones.

4. El PNR no ha avanzado suficientemente en la definición de su MIR, en el diseño y operación de los indicadores y en los medios y mecanismos para la verificación de los indicadores. Es necesario trabajar, sobre todo, en su lógica horizontal.

5. La enseñanza del FONDEN es que las acciones de reconstrucción de soportes materiales no necesariamente se pueden llevar a cabo en un año, y el PNR, como programa presupuestario del PEF está atado a esta normatividad. Hay que explorar la posibilidad de que el subsidio que reciba un mismo inmueble para su reconstrucción no necesariamente debe provenir de un solo año fiscal.

6. El equipo evaluador propone que el PNR reconsidere la estrategia de otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria, ya que merma la eficiencia y la eficacia del Programa. En vez de ello, se podría otorgar el subsidio a un OEO, el cual, en acuerdo con la jefa o jefe de hogar beneficiario del Programa, acordaría el proyecto ejecutivo para la reconstrucción de la vivienda. La actividad del OEO podría significar aprovechamiento de economías de escala, cumplimiento de fechas para la reconstrucción y mayor certidumbre en la calidad de las acciones. El otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria coadyuva a resolver necesidades básicas e inmediatas de la población y que se adquieren en el mercado. En poco contribuyen a la satisfacción de necesidades que significan acumulación.

7. El PNR fue diseñado con el propósito muy acotado de atender a una población y localidades no cubiertas o cubiertas parcialmente por el FONDEN ante los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Con su diseño, procesos y normativa actual, el PNR no podría dar cobertura a las afectaciones derivadas de un eventual fenómeno natural perturbador que ocurriera. Si el Gobierno de México quiere tener una estrategia distinta de atención a los fenómenos naturales perturbadores, con visión de gestión integral de riesgos, debería, entonces, reformar las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres, las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, los Lineamientos Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. La gestión integral de riesgos significa transitar hacia una estrategia en donde se privilegia la prevención sobre la atención ante desastres naturales.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

El Colegio de México

Nombre del coordinador de la evaluación:

Jaime Sobrino y Vicente Ugalde

Nombres de los principales colaboradores:

Isela Orihuela, María Anaya, Julio César Fuentes, Alejandra Rodríguez y Andrés Sierra

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General Adjunta de Evaluación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Thania Paola de la Garza Navarrete

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Invitación

Costo total de la evaluación:

3'988,080, iva incluido

Fuente de financiamiento:

PEF 2019, partida 33501 "Estudios e investigaciones"

Bibliografía

- SEDATU (2020). Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción. Diagnósticos. PDF
- SEDATU (2019). Cuarto Informe Trimestral del Programa Nacional de Reconstrucción. Informes. PDF
- SHCP (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación. PDF
- SHCP (2011). Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales. ROP, lineamientos o documento normativo. PDF
- SEDATU (2020). Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020. ROP, lineamientos o documento normativo. PDF
- SEDATU (2019). Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción 2019. Diagnósticos. PDF
- Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). PDF
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Página Web
- SHCP (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación. PDF
- CONEVAL (2019). Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2020. Otros. PDF
- CONAVI (2019). Padrón de beneficiarios del PNR para el ejercicio fiscal 2019. Padrón de beneficiarios. Archivo Excel
- INIFED (2019). Padrón de beneficiarios del PNR para el ejercicio fiscal 2019. Padrón de beneficiarios. Archivo Excel
- Secretaría de Salud (2019). Padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2019. Padrón de beneficiarios. Archivo Excel
- Secretaría de Cultura (2019). Lista de solicitudes beneficiadas con los apoyos del Programa. Otros. PDF
- SEDATU (2020). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Archivo Excel
- PNR (2020). Fichas Técnicas de los Indicadores contenidos en la MIR 2020. Fichas técnicas. Archivos Excel
- SEDATU (2019). Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019. ROP, lineamientos o documento normativo. PDF
- SHCP (2010). Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. ROP, lineamientos o documento normativo. PDF
- Presidencia de la República (2018). Sexto Informe de Gobierno. Anexo. Informes. Archivos Excel