

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN 2019-2020



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

Investigadores Académicos **Fernando Alberto Cortés Cáceres**
2006-2019 El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Investigadores Académicos **María del Rosario Cárdenas Elizalde**
2020 Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

Secretaría Ejecutiva **José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Ari René Marneau Acevedo
Ana Gabriela López Díaz

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora y Jessica Daniela Monroy Jiménez por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultores externos

El equipo técnico agradece a los consultores del Colegio de México A.C. (COLMEX) por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del convenio No.DGAE/DGAAGF/04/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA.BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS.V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP.BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP.G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P.CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA.SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P.UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Introducción	13
I. Descripción general del programa	17
II. Metodología de evaluación	22
III. Análisis del diseño del programa	25
IV. Análisis del funcionamiento del programa	33
V. Recomendaciones	57
VI. Opinión del programa y acciones de mejora	62
Referencias	96
Anexos	97
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación	97
Anexo B. Referencias de la evaluación	97
Anexo C. Evaluación de diseño	97
Anexo D. Análisis de funcionamiento	97

Índice de figuras

Figura 1. Principales Características del PNR.....20

Figura 2. Modelo General de Procesos34

Índice de cuadros

Cuadro 1. Instancias Responsables y Ejecutoras por sector de atención del PNR 18

Cuadro 2. Presupuesto y avances del PNR, 2019 19

Cuadro 3. Entrevistas realizadas en el trabajo de campo24

Cuadro 4. Presupuesto del PNR, 2019.....28

Cuadro 5. Presupuesto del PNR 2020.....28

Cuadro 6. Principales mejoras derivadas de la evaluación.....65

Siglas y acrónimos

AE	Áreas de Evaluación
AT	Asistente Técnico de la CONAVI
CEAP	Comité Escolar de Administración Participativa
CEPSE	Consejos Escolares de Participación Social en la Educación
CIB	Centro Integrador del Bienestar
CIR	Comisión Intersecretarial de Reconstrucción
CMI	Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa
COLMEX	El Colegio de México, A.C.
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGDIF	Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física de la Secretaría de Salud
DGOTAZR	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo
DGPLADES	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud
DGSMPC	Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural de la Secretaría de Cultura
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INVI	Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MOCyR	Módulo de Consistencia y Resultados
OEO	Organismo Ejecutor de Obra
OPD	Organismos Públicos Descentralizados
PAE	Programa Anual de Evaluación
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNR	Programa Nacional de Reconstrucción
RUPATU	Registro Universal de Participantes Agrarios, Territoriales y Urbanos

ROP	Reglas de Operación
SC	Secretaría de Cultura
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIR	Sistema de Información para la Reconstrucción
SOTA	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario
SSA	Secretaría de Salud
TdR	Términos de Referencia
UPDI	Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional de la SEDATU

Glosario

Cobertura	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Componentes del programa	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Coordinación interinstitucional	La coordinación interinstitucional es el proceso por el que actores de diversas organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información para hacer más eficiente la implementación de políticas y programas encaminados a la atención de un problema público.
Criterios de elegibilidad	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Focalización	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en esta.
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Matriz de Marco Lógico		Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Operadores		Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Padrón de beneficiarios		Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida		Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo		Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial		Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Producción social del espacio		La producción social del espacio es una categoría analítica que tiene que ver con la forma de producción de los soportes materiales y la manera en la que intervienen los distintos actores en su ejecución.
Reglas de Operación		Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Satisfacción de los beneficiarios		Es el grado de congruencia entre las expectativas del beneficiario asociadas al uso del bien o servicio que entrega el programa y la satisfacción final del beneficiario con el servicio o bien recibido.
Técnicas de investigación cualitativas		Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Trabajo de campo		Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.
Tipo de apoyo		Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la

¹ Está información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

I. Descripción general del programa

Los daños ocasionados por los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017 y del 16 de febrero de 2018 provocaron afectaciones sociales y económicas que han impedido el retorno a la normalidad de la vida cotidiana de la totalidad de las personas y comunidades afectadas, lo que constituye el problema público en términos de la garantía de los derechos humanos de la población afectada. En tal contexto, en 2019 el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) inició sus operaciones como programa presupuestario, a fin de contribuir a la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectadas por los sismos mencionados.

El objetivo general del PNR, enunciado en las Reglas de Operación del PNR para el ejercicio 2020 (ROP 2020), publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020, es “atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de intervenciones para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y bienes culturales” (DOF, 2020). El enfoque de derechos se explicita en sus objetivos específicos y se hace referencia al derecho a una vivienda adecuada, a ocupar una infraestructura educativa segura, a la protección de la salud y al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes culturales.

EL PNR otorga subsidios para la reconstrucción/rehabilitación de la infraestructura en cuatro sectores: vivienda, educación, salud, y cultura. Para el sector cultura, en particular, el PNR ofrece apoyos también para capacitación de personal en términos de técnicas de restauración. De manera transversal, todos los sectores financian también las actividades relacionadas con la generación de los proyectos y estudios para la intervención de los inmuebles y, en el caso del sector educativo, también se pueden dar subsidios para el equipamiento de la infraestructura educativa. La identificación de los posibles beneficiarios se realizó utilizando instrumentos que varían para cada uno de los sectores de atención pero que, en términos generales, partieron del censo integrado, en su momento, para hacer la solicitud de recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), así como de la información resultante de los recorridos en campo realizados por las instancias responsables del programa.

Los criterios de selección varían también entre instancias responsables pero, en todos los casos, parten de la valoración, por parte de las instancias responsables, de documentos técnicos con información sobre los daños de los inmuebles afectados, para la posterior aprobación de los subsidios, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en ambos años: la atención a habitantes de zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, tomando en cuenta las localidades con mayor concentración de daños materiales, así como de mayor daño en infraestructura. El detalle de los mecanismos para la identificación y selección de beneficiarios se detalla en la sección “A quién atiende el programa” del capítulo IV, así como en la sección “Selección de beneficiarios” del capítulo V.

Las instancias responsables y las posibles instancias ejecutoras se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Instancias Responsables y Ejecutoras por sector de atención del PNR

Instancia Coordinadora	Sector	Instancia Responsable	Instancias Ejecutoras
La Instancia Coordinadora del PNR es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario (SOTA)	Vivienda	Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	Persona designada por el beneficiario, misma que puede ser un Organismo Ejecutor de Obra (OEO) registrado ante CONAVI, o cualquier persona que decida el beneficiario, que ejecutará la obra con asesoría del Asistente Técnico (AT) asignado por la CONAVI.
	Educación	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), de la Secretaría de Educación Pública (SEP)	En 2019, el ejecutor fue el INIFED, quien se encargó de designar a la persona física o moral para la ejecución de las acciones. En 2020 es el Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP) quien decide si designar a la persona física o moral para la ejecución de las acciones, o dar esta facultad al INIFED, por lo que la Instancia ejecutora puede ser el CEAP o el INIFED, según sea el caso.
	Salud	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES) y Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física (DGDIF), de la Secretaría de Salud (SSA)	Podrán ser: los Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Federal que prestan servicios de salud, y las entidades federativas, a través de los Servicios Estatales de Salud o su equivalente.
	Cultura	Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural (DGSMPD) de la Secretaría de Cultura (SC)	Podrán ser: los gobiernos de las entidades federativas, a través de sus organismos o instancias administrativas que para los efectos designen; los gobiernos municipales o alcaldías de la Ciudad de México; los Organismos públicos desconcentrados o descentralizados de la administración pública federal; instituciones académicas; grupos legalmente constituidos; Organismos de la Sociedad Civil; y otros participantes validados por el Comité Ejecutivo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción 2020.

La forma de entrega de los subsidios a la población beneficiaria difiere entre sectores. En 2019, esos subsidios se entregaron de la siguiente manera por sector:

- **Sector vivienda:** el subsidio se dirige a las personas con afectaciones a su vivienda para rehabilitarla o reconstruirla con asistencia técnica de la CONAVI; o adquirir una vivienda nueva.
- **Sector educación:** el INIFED se encargó de la contratación de los ejecutores de las obras que se realizaron en los distintos planteles a su cargo, apoyándose de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPSE) o los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa (CMI) en el diseño y validación de las obras realizadas.
- **Sector salud:** fue la Secretaría de salud de cada entidad federativa la que, a través de un convenio, recibió los recursos de la SSA Federal para, con ellos, contratar a los ejecutores encargados de las obras de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento.
- **Sector cultura:** operó a través de una convocatoria dirigida a actores del ámbito público y privado a cargo de patrimonio cultural dañado para que estos presentaran una solicitud del subsidio. Una vez realizada la selección de beneficiarios, los recursos fueron transferidos a las entidades federativas a través de la firma de convenios con las mismas, para que fueran las Secretarías de Obra en las entidades federativas, quienes realizaran las obras de rehabilitación y reconstrucción, por estar facultadas para intervenir obra histórica.

Durante 2019, el PNR contó con un presupuesto asignado de 8,000 Millones de pesos (MDP), distribuidos como se muestra en el cuadro 2. Con ese presupuesto, se realizaron los avances mostrados en la última columna del mismo cuadro.

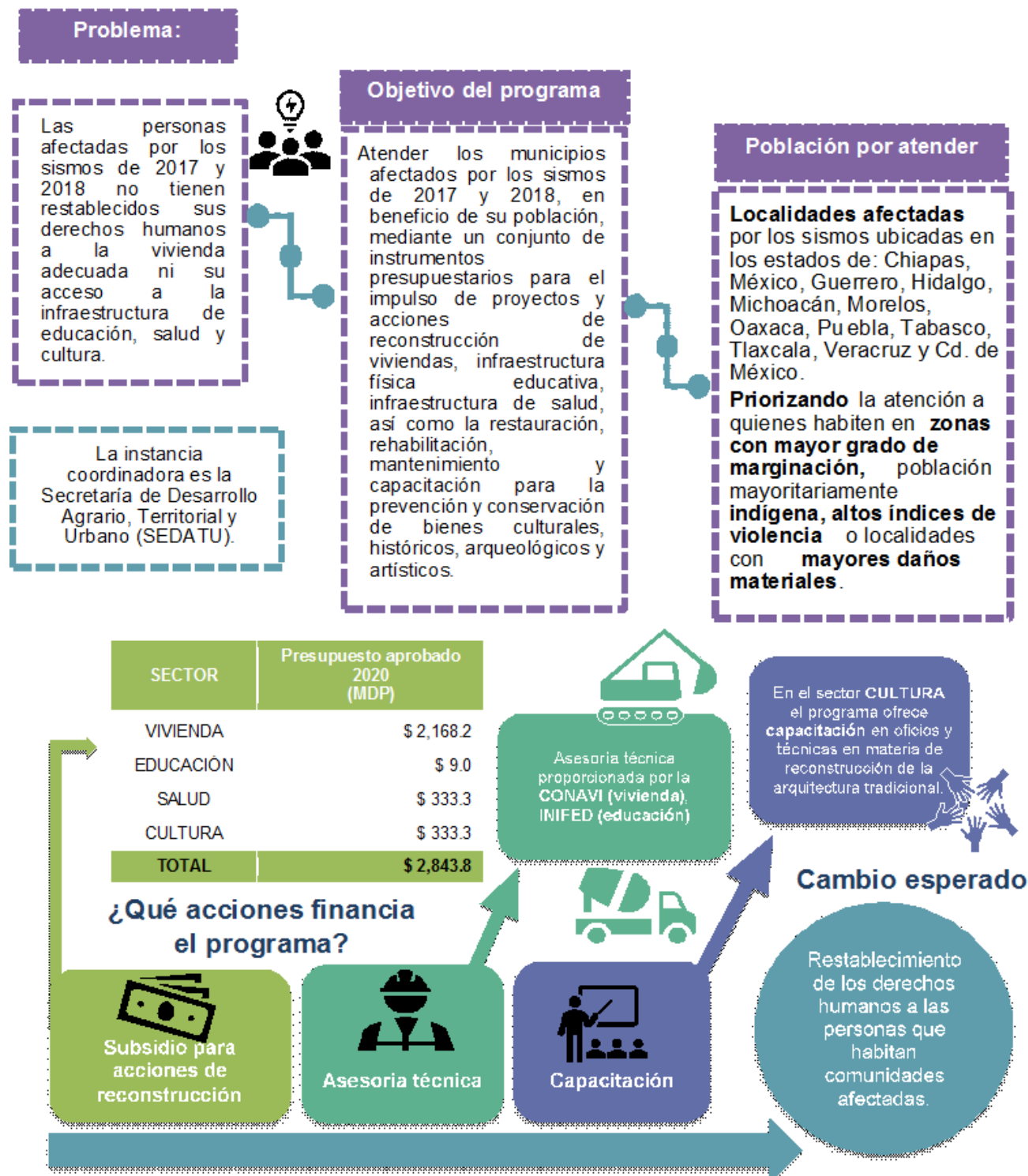
Cuadro 2. Presupuesto y avances del PNR, 2019
Millones de pesos

Sector	Asignado	Modificado	Ejercido	Avance (apoyos)
Total	\$ 8,000.00	\$ 7,580.40	\$ 7,338.90	
Coordinación	\$ 368.00	\$ 48.50	\$ 24.00	
Vivienda	\$ 5,232.00	\$ 5,297.20	\$ 5,234.70	36,495 apoyos de vivienda
Educación	\$ 800.00	\$ 1,170.40	\$ 1,170.40	296 apoyos para planteles educativos
Salud	\$ 800.00	\$ 554.10	\$ 554.10	81 apoyos para infraestructura de salud
Cultura	\$ 800.00	\$ 510.20	\$ 355.70	206 convenios de transferencia para bienes culturales

Fuente: elaboración del CONEVAL con información del Cuarto Informe Trimestral 2019

En 2020, el presupuesto asignado para el PNR fue de 2,844 MDP, lo que representó una disminución de 62% con respecto al monto asignado en 2019, siendo el sector educativo el más afectado, con un monto aprobado de apenas 9 MDP para el 2020 (ver cuadro 5). En la figura 1 se presentan, de forma esquemática, las principales características del PNR.

Figura 1. Principales Características del PNR



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción 2020.

En 2020 se identifican cambios con respecto a la normatividad de 2019 que, en buena medida, están orientados a precisar requisitos y la forma de ejercer los apoyos. Un cambio sustantivo se identifica, sin duda, sobre la unidad responsable del sector educación, como puede verse a continuación. Entre los principales cambios identificados en el periodo de la evaluación se encuentran los siguientes:

- **Sector vivienda**
 - i. La modificación en la cantidad de modalidades de apoyo y los montos máximos por modalidad.
 - ii. El incremento de requisitos para la solicitud del apoyo.
 - iii. La obligación de gastar 10% en acciones de eficiencia energética y de consumo de agua.
- **Sector educación**
 - i. El anuncio de la extinción del INIFED y la aparición de los CEAP, como los encargados de las acciones de reconstrucción en el sector educativo, quienes pueden determinar que sea el INIFED el ejecutor de las acciones, previo convenio de concertación.
 - ii. El adelanto de hasta 80% de los recursos a los OEO para la realización de los trabajos de reconstrucción, y el finiquito del restante 20% con la recepción del Acta-Entrega.
 - iii. La aparición de la contraloría social, que opera cuando la ejecución de los recursos se realiza directamente por el CEAP.
- **Sector salud**
 - i. La incorporación de un par de criterios para la selección de beneficiarios: i) que se trate de unidades médicas o infraestructura de salud con mayor demanda y que no cuenten con alguna otra alternativa de atención en salud; o ii) que se trate de unidades con un mayor grado de afectación en el inmueble y;
 - ii. La modificación de las modalidades de apoyo.
- **Sector cultura**
 - i. La modificación de las modalidades de apoyo.
 - ii. La validación y reautorización de las acciones aprobadas en el ejercicio anterior que no pudieron realizar las intervenciones, previo a la publicación de la convocatoria de 2020.
 - iii. La generación de una lista priorización de proyectos, integrada por proyectos que, aun habiendo recibido recursos del PNR en 2019, siguen necesitando recursos, así como por proyectos aprobados, pero que no lograron ejercer recursos.

Un análisis más detallado puede consultarse en el Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.

II. Metodología de evaluación

La metodología diseñada para esta evaluación articula la metodología de diseño, el modelo general de procesos del CONEVAL, y la realización de trabajo de campo con un enfoque cualitativo. La evaluación de diseño se realiza a los programas nuevos en su primer año de operación para valorar la congruencia de este, a partir de lo expresado en sus documentos normativos, como su diagnóstico, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y Lineamientos y/o Reglas de Operación; así como de información recabada con entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la operación del programa a nivel central. El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al PNR útil en sus ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020, se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

El análisis de funcionamiento incluyó trabajo de campo en tres entidades federativas y una prueba piloto, para recolectar información directa de la implementación de la intervención. El trabajo de campo se realizó en 2019 y complementó la comprensión de la lógica operativa del PNR a partir del análisis de gabinete y la información recabada con las entrevistas a nivel central. A partir de lo anterior, se mapearon todos los procesos, de acuerdo con el modelo general de procesos del CONEVAL, y se hizo un análisis detallado de dos procesos sustantivos, seleccionados por agrupar actividades vinculadas entre sí, que tienen como resultado un producto indispensable para el logro del objetivo de la intervención.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas y observación directa. El objetivo fue tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del PNR desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios. Se hizo una selección intencionada de las entidades federativas, municipios y características sociodemográficas de cada caso, a partir de una muestra analítica que considera la complejidad y variabilidad de los distintos escenarios en los que opera el programa.

La investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados. Es por ello que, en la investigación cualitativa, la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender cómo opera el fenómeno de estudio en un contexto social particular.

Las técnicas cualitativas de recolección de información consideran el papel de la subjetividad de cada individuo en la comprensión de su perspectiva del fenómeno. Los

hallazgos de la evaluación derivados del trabajo de campo son resultado de un ejercicio de reflexividad, para tener una visión comprensiva del contexto, y alcanzar el punto de saturación de información, además del papel crucial del diseño de instrumentos de recolección ajustados a partir de los resultados de una prueba piloto.

Para cumplir con el objetivo de analizar el diseño y el funcionamiento en dos ejercicios fiscales, se emplearon dos instrumentos: el análisis de gabinete, y el trabajo de campo. El análisis de gabinete consistió en el acopio, procesamiento, organización, sistematización y valoración de información contenida en la normatividad, registros administrativos, padrones de beneficiarios, y documentos relacionados con el programa, y entregados para la evaluación por la unidad responsable del programa y sus cuatro sectores. En el Anexo B de este informe puede consultarse el detalle de la información proporcionada para la evaluación.

La planeación del trabajo de campo se hizo de acuerdo con los siguientes criterios generales: i) visitar al menos tres entidades federativas; ii) contar con un diseño y programa de trabajo que permitiera recabar la información suficiente para mapear todos los procesos seguidos por el programa; y iii) profundizar mínimo en dos procesos considerados sustantivos. La selección de los casos que se entrevistaron se hizo en dos etapas, primero, para entidades federativas y, después, para municipios, siendo el municipio la unidad de análisis más pequeña.

Algunos de los criterios utilizados para la construcción de la muestra analítica fueron el mayor número de afectaciones, el mayor número de proyectos programados en el marco del PNR, la existencia simultánea de los distintos sectores en los que opera el programa, así como las condiciones idóneas en términos de la logística del trabajo de campo.

Para la selección de entidades federativas se utilizaron, de manera puntual, los siguientes criterios:

- i. Estar contempladas en las Declaratorias de Desastre Natural por los sismos;
- ii. haber recibido atención a sus daños por el FONDEN;
- iii. tener apoyos programados para el ejercicio fiscal 2019 por parte del PNR;
- iv. el índice de diversificación de acciones y proyectos;¹⁰
- v. haber sido propuestas por las instancias responsables para su visita; y
- vi. la viabilidad de logística para la realización del trabajo de campo.

Por otro lado, para la selección de los municipios dentro de las entidades federativas, se usaron criterios similares:

- i. Estar programados para ser apoyados por el PNR en el ejercicio fiscal 2019;
- ii. tener un número significativo de acciones y proyectos programados;

¹⁰ El diseño y cálculo de este índice, se puede ver con detalle en el Anexo D de este informe, en la sección de metodología seguida para la realización de la evaluación. En este informe solamente se señala, por motivos de espacio, que la lógica detrás de su construcción permite identificar tanto las entidades federativas como los municipios en los que operaron de manera equilibrada los cuatro sectores del programa.

- iii. índice de diversificación de acciones y proyectos programados;
- iv. tamaño de población en 2015;
- v. tener al menos una localidad de 15 mil habitantes en 2010; y
- vi. estar contiguos geográficamente.

Habiendo definido la muestra de municipios, se determinaron los actores a ser entrevistados en función de la utilidad de la información que pudiesen otorgar, en términos del objetivo de mapear los procesos seguidos por el programa. En ese sentido, se definieron los siguientes perfiles: i) funcionarios y personal responsable de cada una de las instancias responsables, tanto a nivel central como a nivel local; ii) funcionarios y personal de la instancia de Coordinación; iii) funcionarios y personal de instancias locales encargadas de la ejecución de las obras, y iv) población beneficiaria, definida en los términos de cada sector de atención.

Finalmente, previo al despliegue del trabajo de campo en las entidades federativas y municipios seleccionados para el levantamiento de la información, los instrumentos de recolección fueron piloteados en la entidad federativa de Puebla, y se hicieron los ajustes necesarios. En el cuadro 3 se muestra la cantidad total de entrevistas realizadas en los municipios y entidades federativas seleccionadas para el trabajo de campo durante 2019. Vale mencionar que en febrero de 2020 se visitaron los mismos municipios de Morelos, con el objetivo de identificar el avance de obra; en total, se realizaron cinco entrevistas adicionales en el mes mencionado.

Cuadro 3. Entrevistas realizadas en el trabajo de campo

Entidad federativa	Municipio	ENTREVISTAS	
		TOTAL	CONEVAL
Ciudad de México	NIVEL CENTRAL	6	6
Puebla (26 y 27 de septiembre)	Izúcar de Matamoros	5	5
	Atlixco	4	0
Oaxaca (17 al 21 de octubre)	Tehuantepec	5	3
	Ciudad Ixtepec	1	1
	Juchitán	6	1
	El Espinal	2	0
	Oaxaca de Juárez	3	0
Morelos (14, 15 y 19 de noviembre)	Cuautla	3	3
	Ayala	1	0
	Jojutla	6	3
	Zacatepec	2	0
	Cuernavaca	4	0
Chiapas (21 y 22 de noviembre)	Villaflores	6	0
	Cintalapa	4	0
	Tuxtla Gutiérrez	4	4
TOTAL DE ENTREVISTAS		62	26

Fuente: elaboración del CONEVAL.

III. Análisis del diseño del programa

La evaluación de diseño analiza la lógica interna de un programa para valorar si el esquema operativo con el que se le ha provisto normativamente es adecuado para que logre la contribución esperada en la atención del problema que busca atender. El análisis de diseño de la presente evaluación se hizo con base en los términos de referencia de diseño del CONEVAL, que contemplan 7 áreas temáticas y 30 preguntas. El informe completo de diseño puede consultarse en el Anexo C. Evaluación de Diseño.

En este capítulo se abordarán los principales hallazgos de la evaluación de diseño 2020 en los siguientes tres apartados: 1) ¿para qué existe el programa?, donde se abordan los principales elementos que justifican la creación y el diseño del programa con base en su objetivo, a través del diagnóstico y evidencia documental que da sustento a la intervención; 2) ¿qué propone lograr el programa?, en donde se analiza la definición de objetivos, componentes e instancias ejecutoras, así como algunos potenciales riesgos presupuestales y organizativos para su consecución; y 3) ¿a quién atiende el programa?, en donde se aborda la congruencia entre las poblaciones del programa, los mecanismos de elegibilidad y su efectividad para focalizar en la población que se desea, así como la identificación, selección y generación del padrón de beneficiarios.

¿Para qué existe el programa?

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 1,300 municipios de la región centro-sur del país (aun cuando un conteo inicial había arrojado la cantidad de 400 municipios), lo que constituyó un problema público que debía atenderse.

Para tener una dimensión cuantitativa del problema, en febrero de 2018, se contabilizaron los siguientes daños por sector: 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos, 297 unidades de salud y 2,340 bienes culturales; estos necesitaban intervenciones para su rehabilitación/reconstrucción (SEDATU, 2019b). 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, en muchos casos, no han sido atendidas completamente por el FONDEN, por recursos provenientes de seguros contratados, o por recursos de otras fuentes, por lo que se ha impedido el retorno a la normalidad de la vida cotidiana de las personas que habitan los municipios afectados.

A este planteamiento inicial de la problemática por atender, se sumó la inexistencia de una plataforma o base de datos única que integrara la información precisa y suficiente de los diferentes sectores, lo que generó que el padrón preliminar de beneficiarios e inmuebles presentara inconsistencias. De acuerdo con el diagnóstico del programa en 2019, en octubre de 2018 quedaban pendientes por atender los siguientes inmuebles por sector: 133,372 viviendas, 879 planteles educativos, 266 inmuebles de salud, y 1,140 bienes

históricos, culturales y/o artísticos (SEDATU, 2019b). Por esta razón, el PNR, programa prioritario de la actual administración federal, 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 afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

Aun considerando los avances del programa en 2019, estos resultan insuficientes para la atención total del problema en la infraestructura de vivienda, infraestructura física educativa, de salud y en bienes históricos, artísticos y culturales, por lo que un número importante de familias y de comunidades siguen requiriendo de la protección y garantía a sus derechos humanos por parte del Estado.

Uno de los principales hallazgos de la evaluación de diseño son las áreas de oportunidad identificadas en la justificación de la creación del PNR a través de sus documentos normativos, que requiere ampliarse de manera que incluya evidencia empírica suficiente, y que fundamente la idoneidad de su diseño, que incluye la elección de los cuatro sectores en los que opera. Igualmente, existen carencias en torno a la explicación de cómo funciona la integración del PNR con otros instrumentos previamente existentes para la atención de desastres naturales, como el FONDEN. En este sentido, resulta importante señalar que el diagnóstico es un instrumento fundamental que otorga un panorama inicial para analizar el problema y las alternativas para resolverlo, asimismo permite justificar la creación del programa, la complementariedad con otros programas y la selección de los sectores de atención.

¿Qué propone lograr el programa?

El objetivo general del PNR en 2020 es la atención de los municipios que presentan daños materiales como resultado de los sismos de 2017 y 2018, en beneficio de la población que habita en ellos, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura educativa, infraestructura en salud, así como de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos (DOF, 2020).

De manera particular, los objetivos específicos hacen alusión a la contribución del programa para garantizar el ejercicio de derechos: a la vivienda adecuada, mediante acciones de reconstrucción, rehabilitación y reubicación de vivienda; a la ocupación de infraestructura educativa en condiciones de seguridad, a través del equipamiento, la reconstrucción y rehabilitación de planteles educativos públicos; a la protección de la salud, mediante la ejecución de proyectos para la reconstrucción, rehabilitación, sustitución, reubicación o demolición de la infraestructura de salud o unidades médicas; y al acceso a la cultura, mediante acciones de restauración, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles culturales, históricos, arqueológicos y artísticos, así como mediante la capacitación para la prevención y la conservación de dichos bienes (DOF, 2020). La forma de apoyo a los beneficiarios del programa consiste en subsidios encaminados al impulso de la reconstrucción en los cuatro sectores.

Para alcanzar estos objetivos, el PNR define que la CONAVI; la SEP, a través del INIFED; la SSA, a través de la DGPLADES y DGDIF; y la SC, a través de la DGSMPC, son las instancias responsables de la planeación, control, supervisión, rendición de cuentas y transparencia, dictaminación, aprobación, ejecución y cierre de los proyectos y acciones, relacionados con la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados (DOF, 2020).

Por otro lado, las instancias ejecutoras podrán ser: i) las mismas instancias responsables, cuando proceda; ii) las figuras asociativas integradas por ciudadanos; iii) los gobiernos de las entidades federativas, a través de los organismos o instancias administrativas que para los efectos designen; iv) los gobiernos municipales o alcaldías de la Ciudad de México; y v) organismos públicos desconcentrados o descentralizados de la Administración Pública Federal (DOF, 2020). La participación de estas instancias ejecutoras estará sujeta a los requisitos, modalidades y formas de ejecución de cada uno de los sectores de atención del PNR.

Es importante destacar que, para el logro de estos objetivos, el PNR se enfrenta, al menos, a tres grandes retos: i) la falta de coordinación y articulación entre los sectores, en términos de la información que estos puedan compartir entre ellos para aminorar las curvas de aprendizaje e intercambiar experiencias positivas y negativas, así como de la organización de las acciones que realizan de manera conjunta a fin de realizar una atención integral; ii) la disminución del presupuesto en el 2020, que pone en riesgo la capacidad general del programa para operar y alcanzar el logro de sus objetivos, en particular en el caso del sector educativo; y iii) la extinción del INIFED, formalizada a través de la entrada en vigor de la Ley General de Educación y la abrogación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, a partir del 28 de septiembre de 2019, que plantea una serie de preocupaciones, sobre todo en torno a la efectividad con la que pueden llegar a ser empleados los criterios técnicos diseñados para la ejecución de las acciones de rehabilitación y/o reconstrucción por parte de los CEAP, que son la figura encargada de las acciones del PNR en el sector educativo para 2020.

En torno al primer punto, éste es tratado con mayor detalle en la sección de *Organización para la implementación del programa*, en el capítulo V de este informe. Sobre el presupuesto del PNR, en el cuadro 4 se presenta la información de los distintos momentos contables, para todos los sectores, para el ejercicio fiscal 2019, mientras que en el cuadro 5 se presenta la información del presupuesto asignado en el ejercicio 2020:

Cuadro 4. Presupuesto del PNR, 2019
Millones de pesos

Sector	Asignado	Modificado	Ejercido	Avance presupuestal (ejercido/modificado)
Total	\$ 8,000.00	\$ 7,580.40	\$ 7,338.90	97%
Coordinación	\$ 368.00	\$ 48.50	\$ 24.00	49%
Vivienda	\$ 5,232.00	\$ 5,297.20	\$ 5,234.70	99%
Educación	\$ 800.00	\$ 1,170.40	\$ 1,170.40	100%
Salud	\$ 800.00	\$ 554.10	\$ 554.10	100%
Cultura	\$ 800.00	\$ 510.20	\$ 355.70	70%

Fuente: elaboración del CONEVAL de acuerdo con el Cuarto Informe Trimestral 2019.

Cuadro 5. Presupuesto del PNR 2020
Millones de pesos

Sector	Asignado	Diferencia con respecto al presupuesto modificado en 2019
Total	\$ 2,843.8	-62%
Vivienda	\$ 2,168.2	-59%
Educación	\$ 9.0	-99%
Salud	\$ 333.3	-40%
Cultura	\$ 333.3	-35%

Fuente: elaboración del CONEVAL de acuerdo con las ROP 2020.

La drástica disminución del presupuesto del programa no está relacionada con un avance igual de importante en términos de la atención ofrecida por el programa. Durante 2019, se otorgaron 36,495 apoyos de vivienda, 296 apoyos de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento de planteles educativos, se rehabilitaron 81 inmuebles de salud y, aunque no se intervinieron inmuebles en el sector cultura, se formalizaron 206 convenios para la transferencia de recursos en dicho sector (SEDATU, 2019a). Estos avances son menores a los presentados en el diagnóstico 2020 pero, a pesar de ello, en la versión disponible de este último documento se reconoce que el avance del programa es menor a 20% (SEDATU, 2020).

Aunado a los problemas relacionados con la falta de coordinación entre los sectores y la disminución del presupuesto en 2020, la extinción del INIFED es uno de los mayores riesgos potenciales que puede enfrentar el programa en la consecución de sus objetivos en el sector educativo. Al respecto, es importante mencionar que en las ROP 2020 está claramente especificado el papel del INIFED como instancia responsable del programa en el sector educación,¹¹ sin embargo, a pesar de estar bien definidas sus funciones en los distintos

¹¹ Las funciones del INIFED quedan definidas en términos de la elegibilidad de los beneficiarios, la evaluación de los daños a través de la Cedula de Evaluación de daños y, en conjunto con la comunidad educativa representada por el CEAP, la determinación del monto de subsidio, tomando en cuenta los gastos para cubrir las necesidades de reconstrucción, rehabilitación o equipamiento,

escenarios de operación del programa, tanto el aviso de su extinción como la disminución del presupuesto que le fue aprobado en el 2020, suponen una falta de claridad en términos de las capacidades con las que esta institución contará en el año para poder operar.

Conviene subrayar que, de manera adicional, existen áreas de oportunidad relacionadas con la MIR del PNR, herramienta que permite conocer la integración de los distintos objetivos buscados y resultados generados por el programa, así como la viabilidad de su instrumentación, ya que, aunque los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad que aparecen en la MIR 2020 son congruentes entre ellos y con la normatividad del programa, no se sabe si los indicadores contenidos en esta guardan correspondencia entre su método de cálculo y la información disponible para su elaboración, pues no hay información pública. Aunado a ello, no hay metas establecidas, por lo que los indicadores no ofrecen parámetros para la evaluación del funcionamiento y operación del programa, así como la consecución de los objetivos.

¿A quién atiende el programa?

Al estar operado por distintas instancias responsables, durante 2019 se determinó que cada una de ellas publicara los lineamientos específicos para la operación del programa en su respectivo sector. En los distintos documentos publicados se pudo constatar que la definición de población objetivo difiere de acuerdo con el sector, quedando ésta definida como las comunidades afectadas, en los sectores de cultura y salud (DOF, 2019e; DOF, 2019d), comunidad educativa, en el sector educación (DOF, 2019b), o personas con afectaciones en su vivienda, en el sector vivienda (DOF, 2019c).

En ese sentido, una de las áreas de oportunidad del PNR identificadas a partir de la evaluación de diseño con información 2019 fue la homologación de las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo. En contraste, en las ROP 2020 se presenta una sola definición de población potencial y de población objetivo para todos los sectores, estableciendo 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.

Por otro lado, la población objetivo está conformada por los municipios afectados por los sismos, que requieren la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, que cumplen con los requisitos de elegibilidad y que no hayan sido atendidos en su totalidad, que no dispongan de recursos asignados, o que

y la aprobación del subsidio. De igual manera, cuando el CEAP decida realizar la ejecución de los recursos, la transferencia de los recursos será directamente a éste, previa firma de convenio de concertación con el INIFED, cuya responsabilidad es la de funcionar como guía técnica de los trabajos a realizarse. En caso contrario, en que el CEAP faculte al INIFED para realizar esta ejecución, esto implica que la instancia responsable se hace cargo de la administración del recurso, designa al responsable de la ejecución de obra y valida y supervisa técnicamente la calidad de los trabajos.

no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural (DOF, 2020). Como se observa, ahora la unidad de medida de las poblaciones potencial y objetivo es el municipio.

Aunque no se presentan datos referentes a la cuantificación de ambas poblaciones, en las ROP 2020 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. Estos valores coinciden con los presentados en el diagnóstico elaborado para la operación del programa en 2019. Sin embargo, también en las ROP 2020, se presentan datos de los inmuebles pendientes de atención por sector al momento de la emisión de dichas reglas: 132,731 viviendas, 4,107 planteles educativos, 276 inmuebles de salud y 1,140 bienes históricos, culturales y/o artísticos (DOF, 2020).

En las ROP 2020 se señala que el diagnóstico inicial de los daños no fue preciso, por lo que ha sido necesario, a partir de esta nueva etapa, actualizar el diagnóstico de manera continua, así como registrar con precisión los avances obtenidos. En tal contexto es importante mencionar que los conteos de inmuebles pendientes por sector presentados en las ROP de 2020 son inconsistentes con los presentados en el diagnóstico 2019, donde los inmuebles pendientes por atender eran 133,372 viviendas, 879 planteles educativos, 266 inmuebles de salud, y 1,140 bienes históricos, culturales y/o artísticos. Esto quiere decir que, en los casos de educación y salud, el número presentado de inmuebles pendientes por sector es mayor en las ROP 2020 que en el diagnóstico 2019. En el caso de vivienda se presenta un avance de 641 viviendas (133,372 pendientes en diagnóstico 2019 menos 132,731 en ROP 2020), y en el caso de cultura se presenta el mismo conteo entre documentos. Al respecto, es importante aclarar esta inconsistencia que apuntaría al escenario poco probable de que el PNR no disminuyó la cantidad de inmuebles pendientes (a excepción de vivienda), sino que la aumentó o la mantuvo constante.

Para atender a la población, los mecanismos de elegibilidad y de identificación de potenciales beneficiarios están diferenciados por cada uno de los sectores de atención. A continuación, se presentan, de manera muy general, las actividades realizadas por cada instancia responsable en términos de estos mecanismos y de la integración de la demanda por sector, mismas actividades que son abordadas con mayor detalle a lo largo del análisis de funcionamiento de este informe:

- **En el sector vivienda**, la CONAVI se encarga de:
 - i. Realizar visitas para comprobar los daños en la vivienda.
 - ii. Verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
 - iii. Integración de los requisitos documentales en el expediente de la vivienda.
- **En el sector educación**, el INIFED se encarga de:
 - i. La integración de un listado inicial de planteles con daños causados por los sismos.
 - ii. Validación del listado a través de visitas a los planteles educativos.
 - iii. Determinación del monto del subsidio.
- **En el sector salud**, la DGPLADES y la DGDIF se encargaron de:

- i. La elaboración y validación en 2019, en coordinación con Secretarías de salud de las distintas entidades federativas, de las cédulas de diagnóstico de los daños de unidades médicas.
- **En el sector cultura**, la DGSMPC se encarga de:
 - i. La validación y reautorización de las acciones aprobadas en 2019 que no pudieron ejercer.
 - ii. Publicación de la convocatoria 2020.
 - iii. Recepción de solicitudes de apoyo y determinación del listado de beneficiarios.

En síntesis, el PNR se dirige 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, planteles educativos, unidades de salud y bienes culturales. Para implementar esta estrategia, los mecanismos de elegibilidad son determinados por cada instancia responsable y son distintos entre sí, aunque parten de un diagnóstico de daños y de la posterior aprobación de las acciones. El detalle de las actividades realizadas en torno a la identificación y selección de los beneficiarios se realiza en el apartado de *Selección de beneficiarios* del capítulo V.

En 2020 y en todos los sectores, a excepción del sector salud, la identificación de los posibles beneficiarios se realiza a partir de recorridos en campo realizados por las instancias responsables, de la información integrada por la operación del PNR en 2019, así como de las solicitudes que se puedan recibir en el marco de la aplicación de los recursos en 2020. En ese sentido, se considera que los mecanismos de elegibilidad de los sectores de vivienda, educación y cultura son adecuados para identificar y seleccionar a la población que sigue presentando el problema que se busca atender; estos se detallan en el apartado de *Solicitud de apoyos* del capítulo V.

En el caso de salud, la identificación de los posibles beneficiarios se hizo con antelación y, en esa medida, no hay mecanismos para poder identificar a la población que pueda presentar el problema y que no haya contado con una cédula de diagnóstico en su momento, por lo que este mecanismo no se considera adecuado para identificar aquellos casos que pudieron no haber sido reconocidos en 2019.

También es necesario mencionar que no se cuenta con un padrón unificado del PNR. Cada una de las instancias responsables integra su propio padrón diferenciado de acuerdo con las características de los inmuebles atendidos. En específico, para el caso del sector vivienda, en las ROP 2020 se establece que los beneficiarios serán incorporados al Padrón Único de Beneficiarios, conformado por la SEBIEN, mientras que la CONAVI se apegará a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en materia de padrones de beneficiarios y a los Lineamientos para la Integración del Registro Universal de Participantes Agrarios, Territoriales y Urbanos (RUPATU).

Se encontró que en el glosario de términos de las ROP 2020 no se define padrón de beneficiarios, aunque sí se establece que este será revisado por la SFP de manera continua para su validación, actualización y auditoría. Por ello, se recomienda retomar la definición

de padrón de beneficiarios de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019, en donde se le define como la base de datos de las personas, entidades federativas, municipios y alcaldías beneficiarias con proyectos y acciones del programa.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

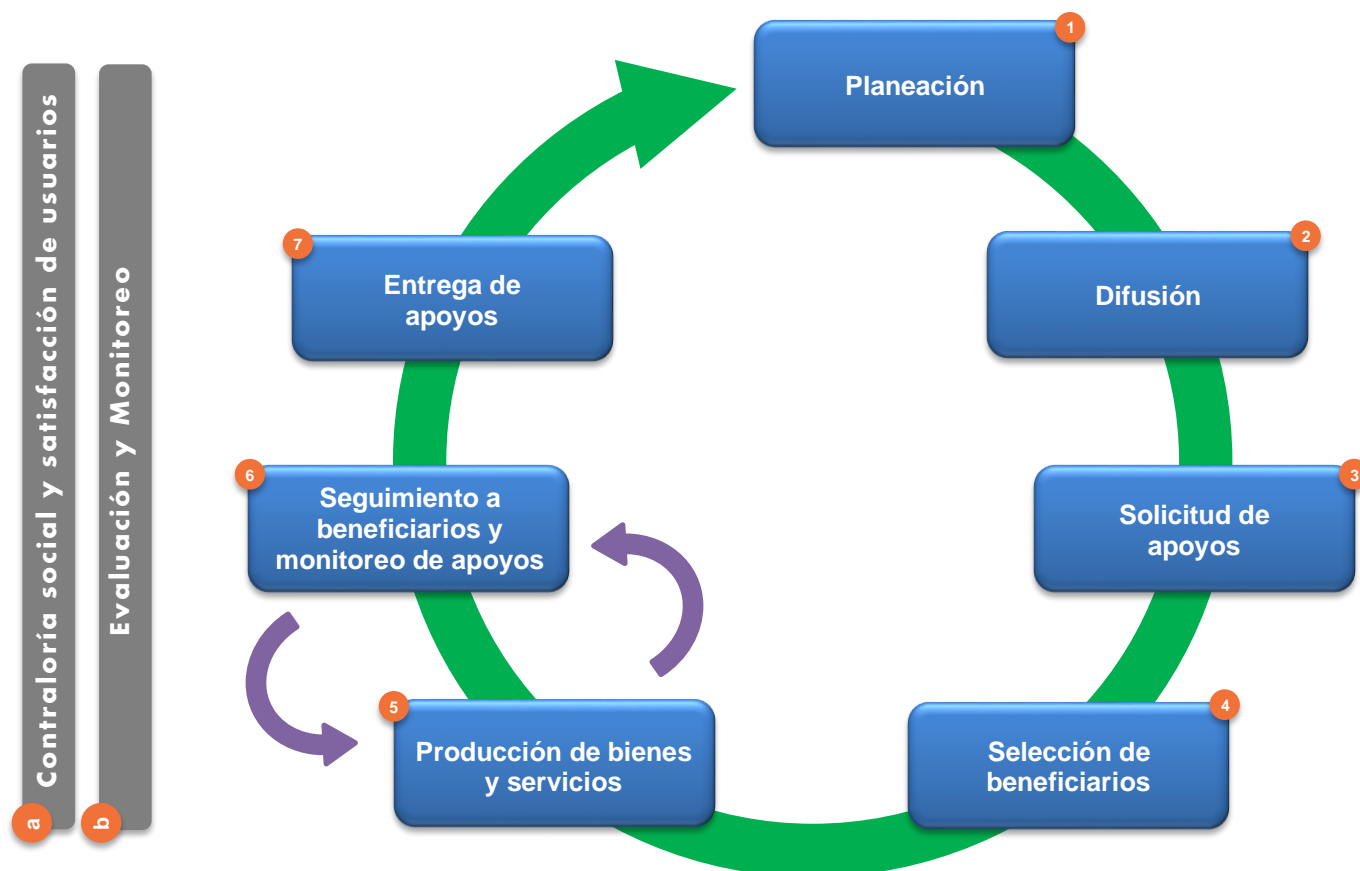
El análisis del funcionamiento del programa que se presenta en esta sección parte de dos premisas importantes: primero, los hallazgos se identificaron a partir del contraste entre la normatividad 2019 y el trabajo de campo realizado en el segundo semestre de 2019; y segundo, si bien el análisis de funcionamiento se sustenta en el trabajo de campo realizado en 2019, los hallazgos se plantean de acuerdo con la normatividad vigente en 2020.

El análisis de funcionamiento parte del modelo general de procesos del CONEVAL, que contiene los procesos de Planeación, Difusión, Solicitud de apoyos, Selección de beneficiarios, Producción de bienes y servicios, Distribución de bienes y servicios, Entrega de apoyos, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, Contraloría social y satisfacción de usuarios, y Monitoreo y evaluación. En el caso del PNR, con la información recabada en campo y su análisis en términos de la normatividad de 2020, se pudieron mapear todos los procesos presentados en la figura 2. Con respecto al modelo general, cabe destacar que en el PNR no se identificaron actividades enmarcadas en el proceso de distribución de bienes y servicios, así como que la información recabada en campo, junto con la que se obtiene del análisis de la normatividad 2020, no fue suficiente para poder plantear el proceso de contraloría social y el de monitoreo y evaluación de manera detallada en todos los sectores. Por esa razón, estos últimos procesos no se abordan en una sección separada, sino que su descripción se señala al final de la sección correspondiente al proceso de entrega de apoyos. Finalmente, cabe destacar que, igualmente en el contexto del PNR, el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyo no es posterior a la entrega de apoyos, sino que se da de forma paralela con la producción de los bienes que entrega el programa, por las razones expuestas en la sección correspondiente.

Los hallazgos se concentran en los procesos sustantivos. Un proceso sustantivo es aquel en el que se presenta un conjunto de actividades ordenadas que se consideran esenciales para el logro de los objetivos del programa; es decir que, de no ser ejecutadas, impedirían el logro de dichos objetivos. En el caso del PNR, los dos procesos sustantivos fueron la selección de beneficiarios y la producción de los bienes que realiza el programa, principalmente debido a que la mayor cantidad de actividades, así como las más importantes para el logro del objetivo de atender a las comunidades afectadas por los sismos, protegiendo los derechos humanos de la población que en ellas habita, están relacionadas con la identificación y selección de la población a atender, basada en los criterios determinados por cada una de las distintas instancias responsables de la operación del programa en su respectivo sector, así como con la producción de los bienes que realiza el programa, que alude propiamente a la intervención de los inmuebles afectados. Cabe destacar que la elección de los procesos sustantivos estuvo asesorada y validada por personal de las instancias responsables del PNR. El resto de los procesos no sustantivos se presentan y describen también, de manera que se cuente con una secuencia completa de las actividades seguidas por el programa.

El análisis de procesos se realiza para cada instancia responsable y, cuando aplica, para la instancia coordinadora. En cada subtítulo se presenta el funcionamiento de cada proceso por sector, así como los hallazgos respectivos, y se señalan los principales cambios con respecto a lo que se plantea en la normatividad 2020.

Figura 2. Modelo General de Procesos



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Modelo general del Procesos del CONEVAL, información documental proporcionada por el programa e información observada durante el trabajo de campo

Organización para la implementación del programa

Como se ha detallado en secciones previas, el PNR es un programa coordinado por la SEDATU y cuyas instancias responsables son la CONAVI; la SEP, a través del INIFED; la SSA, a través de la DGPLADES y la DGDIF; y la SC, a través de la DGSMPC. Un primer hallazgo al respecto es que no existe homogeneidad entre los procesos seguidos por las distintas instancias responsables, ya que estas han definido sus propios mecanismos operativos, desde la planeación, hasta el monitoreo y evaluación de los recursos y las obras financiadas con estos.

La coordinación interinstitucional es el proceso por el que actores de diversas organizaciones definen tareas, asignan responsables e intercambian información para la implementación de políticas y programas encaminados a la atención de un problema público. Ésta tiene dos componentes diferentes: uno administrativo, relacionado con una articulación de las estructuras organizacionales que busca la coherencia de sus resultados, y un componente de políticas, que evita vacíos o redundancias de las acciones ejecutadas. Así, la coherencia se puede analizar en tres sentidos: coherencia de las metas, de los instrumentos, y de las poblaciones objetivo (CONEVAL, 2018).

En 2019 fueron publicados los lineamientos generales del PNR, así como los lineamientos específicos de cada una de las instancias responsables de la operación en ese ejercicio fiscal; en ellos, se especificó el objetivo general y los objetivos específicos del programa, los cuales son consistentes con contribuir al retorno de las comunidades afectadas a condiciones de normalidad, aun cuando los sectores tengan naturalezas diferentes. Sin embargo, los instrumentos, es decir, las acciones realizadas por las distintas dependencias para ejecutar las intervenciones, y las poblaciones objetivo de cada instancia durante 2019 fueron muy diversos, lo que se debe al hecho de que la naturaleza de la infraestructura requiere de ciertas especificidades y reclama, por lo tanto, acciones diferentes. En otras palabras, el subsidio y acompañamiento técnico provisto por el programa para la ejecución de las acciones de reconstrucción/rehabilitación no podría ser del mismo monto ni del mismo tipo entre sectores.

Esta falta de homogeneidad entre las acciones ejecutadas por las distintas dependencias debe plantearse y analizarse en términos de las dimensiones sectorial y organizacional de la coordinación interinstitucional. La dimensión sectorial de la coordinación hace alusión al trabajo conjunto, a los esfuerzos para generar sinergias, y al uso de las mismas metas para la formulación de las políticas de manera conjunta; por otro lado, la dimensión organizacional hace alusión a las competencias territoriales de las autoridades encargadas de la atención de los problemas vistos, por ejemplo, desde la estandarización de los procesos que permitan un monitoreo ordenado de los recursos de las organizaciones, así como desde la existencia de estructuras, capacidades de oferta, necesidades, y servicios similares en las organizaciones involucradas (CONEVAL, 2018). Cuando las organizaciones tienen estructuras y capacidades de oferta tan diferentes, como es el caso de las dependencias involucradas en la operación del PNR, las labores de coordinación son

indispensables para generar sinergias entre ellas y buscar, así, la coherencia en términos de los objetivos, instrumentos y poblaciones a atender.

En el 2019, la Comisión Intersecretarial de Reconstrucción (CIR), quedó definida como la instancia de coordinación y decisión de las acciones del programa, mientras que la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (DGOTAZR), adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario (SOTA) de la SEDATU, tuvo a su cargo las funciones de coordinar, dar seguimiento y verificar los proyectos y las acciones del PNR. En conjunto, las actividades de coordinación tendrían el objetivo de generar sinergias entre las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal vinculadas al proceso de reconstrucción, y definir mecanismos de colaboración y coordinación interinstitucional de observancia general entre las instancias responsables para las acciones de reconstrucción en la consecución de los objetivos del programa (DOF, 2019a).

Durante el trabajo de campo realizado con el personal de la instancia de coordinación, se constató que esta se concentró en un conjunto específico de acciones, principalmente de integración de información para la realización de los informes trimestrales, y de promoción de acciones complementarias con los gobiernos estatales y municipales para avanzar hacia el retorno a la normalidad de las comunidades afectadas.

Esta limitada coordinación interinstitucional se manifestó en múltiples áreas de oportunidad que las distintas instancias responsables enfrentaron durante su operación en 2019 y que pudieron haber sido mitigadas o resueltas de manera más pronta. Por ejemplo, el hecho de que la publicación de los lineamientos específicos de cada sector se haya presentado con una diferencia temporal tan grande, podría haber sido evitado si las dependencias hubiesen tenido suficiente intercambio de información entre ellas para compartir experiencias exitosas. Otro ejemplo fue el intento de la SC de, en un primer momento, implementar un mecanismo similar al de la CONAVI, basado en el otorgamiento de los subsidios directos a los beneficiarios para que estos ejecutaran los recursos. La falta de comunicación entre sectores permitió que la SC avanzara con un mecanismo que resultó inviable, en la medida en que la intervención de los bienes históricos y patrimoniales es facultad de las Secretarías de Obra Pública de las entidades federativas, por lo que las actividades relacionadas con las firmas de convenios con las entidades federativas, que resultaron clave en el sector, fueron realizadas hacia finales del ejercicio fiscal. La clara definición de este punto, con una mejor comunicación entre sectores, podría haber evitado el retraso en la publicación de los lineamientos y la tardía firma de convenios que derivó, en última instancia, en la falta de obras de reconstrucción durante el ejercicio fiscal 2019.

En el 2020, la instancia de coordinación será también CIR, y los propósitos de la coordinación interinstitucional que están planteados son i) contribuir al fortalecimiento de la capacidad del Estado en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectadas por los sismos de 2017 y 2018; ii) potenciar el impacto de los recursos federales y detonar la complementariedad del PNR con otras acciones federales o locales; iii) facilitar la realización de las acciones y proyectos del PNR en

condiciones de seguridad; iv) reducir gastos administrativos, y fortalecer las acciones de seguimiento y supervisión; v) evitar que las acciones y proyectos del PNR se contrapongan, afecten o presenten duplicidad con otros programas o acciones de gobierno o de otros organismos sociales o privados que han decidido apoyar el programa; y vi) conocer y observar los procedimientos para la suscripción de los convenios requeridos por los sectores para la implementación del PNR (DOF, 2020). De manera adicional, en las ROP 2020 se señala que se deberá establecer un mecanismo de coordinación con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, con el objetivo de contar con la información necesaria para orientar adecuadamente a las personas interesadas en las características y el acceso al programa.

Al respecto, es importante mencionar que no son claros los mecanismos a través de los cuáles se pueden concretar tales propósitos, como el de contribuir al fortalecimiento del Estado en la protección y garantía de los derechos humanos, o el de potenciar el impacto de los recursos federales y detonar la complementariedad del PNR con otras acciones federales o locales, quedando enunciados de manera muy general; igualmente, el mecanismo de coordinación con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo no queda especificado en qué términos o a través de qué acciones se puede concretar y, aunque se considera un acierto que la CIR tenga entre sus propósitos conocer los procedimientos para la suscripción de los convenios requeridos para la operación del PNR, tales competencias no parecen ser suficientes para contribuir a una atención integral y coordinada a las comunidades afectadas. Al respecto, vale destacar que el carácter integral de la atención ofrecida por el programa, en el sentido de que se busque garantizar de manera conjunta la intervención para la solución de la problemática en los distintos sectores de atención, de manera que las comunidades restablezcan sus condiciones normales de manera integral y se garantice la protección de los derechos humanos, parece haber perdido espacio dentro de las ROP 2020 del PNR.

Finalmente, es necesario destacar que la implementación de los procesos seguidos por el programa cuenta con una gran fortaleza, que es la participación de una robusta plantilla de funcionarios y personal operativo que cuenta con amplia experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos de instituciones como el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), o el FONDEN, lo que ha permitido que, en términos prácticos, los actores encargados de la operación del PNR puedan utilizar su conocimiento y comunicación para mejorar la ejecución de las acciones de manera coordinada, aunque quede como asunto pendiente, aún, la especificación de cómo esto puede reflejarse en términos institucionales.

Planeación

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la planeación es el “proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y

las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa” (CONEVAL, 2017). En el caso del PNR, las actividades de planeación realizadas por el programa fueron ejecutadas por la SEDATU, como instancia coordinadora, y el proceso se destaca por la creación de la CIR mediante decreto presidencial el 1 de marzo de 2019 (DOF, 2019). Las actividades de planeación realizadas por la SEDATU para la totalidad del programa fueron: 1) la generación del documento diagnóstico de los daños que sirvió para argumentar la creación del PNR; 2) la formulación y publicación de los lineamientos generales del programa y, finalmente; 3) la definición de la MIR 2019, en colaboración con el resto de los sectores.

Por su parte, las cuatro instancias responsables del PNR fueron las encargadas de formular y publicar los lineamientos específicos de operación para sus respectivos sectores, mismos lineamientos que debieron cumplir con el requisito de ser coherentes con los lineamientos generales y en donde se especificaron y detallaron los mecanismos de operación de cada uno de ellos; además de esto, las instancias responsables también participaron en los procesos de definición de indicadores que integran la MIR del PNR. En particular, en el proceso de planeación, el INIFED también presentó un diagnóstico de daños para el sector educativo.

Como se mencionó, uno de los hallazgos más relevantes en esta etapa del programa es que los tiempos de publicación en el DOF de los lineamientos específicos para el ejercicio 2019 fueron muy diferentes entre sectores. **Los lineamientos específicos del sector educación** fueron publicados el 4 de abril, **los de vivienda** el 17 de abril, **los de salud** el 29 de agosto y **los de cultura** el 19 de septiembre.¹²

Para el caso de los sectores de salud y cultura, los factores que limitaron la pronta publicación de los lineamientos fueron tanto la falta de claridad en torno a las facultades para la intervención de inmuebles, en el caso del sector cultura, lo que modificó el mecanismo de operación inicialmente diseñado; como la serie de requerimientos que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) solicita para aprobar la publicación de los lineamientos, en ambos sectores. Este retraso en la publicación de los lineamientos implicó el retraso también en la firma de convenios y contratos, lo que imposibilitó en muchos casos la ejecución de los recursos,¹³ e implicó que los recursos que sí se pudieron ejercer fueran ejercidos en la atención de obras con daño menor, obras preliminares, obras de apuntalamiento y consolidaciones, o en proyectos ejecutivos y estudios, pero no así en obras de reconstrucción que atendieran daños más graves.

En el 2020 se determinó, a través del PEF de este año, que el PNR ya no publicaría lineamientos, sino reglas de operación en el actual ejercicio fiscal. El 2 de abril de 2020

¹² Si bien es cierto que desde principios de abril fueron publicados en la página de la SC los lineamientos específicos del sector, estos fueron modificados y publicados de manera oficial en el DOF hasta el 19 de septiembre del 2019.

¹³ En el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se determina que las erogaciones previstas en el PEF que no hayan sido devengadas al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente no podrán ejercerse.

fueron publicadas en el DOF las ROP del PNR. En dichas reglas se establecen tanto los objetivos generales como los objetivos específicos del programa, y se detallan los mecanismos de operación en cada uno de los sectores. Adicionalmente, y de acuerdo con lo que se especificó en la sección de *Organización para la implementación del programa*, la instancia de coordinación tiene entre sus propósitos el conocer y observar los convenios requeridos para la operación del PNR. Este proceso concluye con la publicación de las ROP 2020, así como de la MIR del programa en este ejercicio fiscal. En conjunto, se espera que la más temprana y conjunta publicación de las ROP para todos los sectores, así como la intervención directa de la instancia de coordinación en los procesos de firma de convenios de colaboración con las entidades federativas, puedan reflejarse en una oportuna operación de todos los sectores PNR en 2020.

Difusión

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la difusión es el “Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado” (CONEVAL, 2017). En el caso del PNR, en 2019 se tuvieron actividades de difusión sólo en los sectores de educación y cultura. **En el caso de educación**, el mecanismo diseñado para la operación del programa partía de una solicitud del subsidio¹⁴ por parte del plantel afectado; para ello, la autoridad educativa a nivel estatal informó a los planteles potenciales de ser beneficiarios para que estos solicitaran el subsidio al INIFED, a través de los formatos especificados para ello. El resultado de esta actividad de difusión fue un listado de planteles elaborado por la instancia responsable, quien lo entregó a la entidad federativa para su ratificación.

Para el sector de cultura, a diferencia de las otras instancias responsables del PNR, se optó por la publicación de una convocatoria en la página de internet de la SC¹⁵ que se comunicó a los Centros INAH de las entidades federativas para que estas apoyaran en su difusión. La convocatoria está dirigida a entidades federativas, municipios, instituciones académicas y particulares, y en ella se especifican los requisitos para integrar la solicitud, por tipo de apoyo, así como los mecanismos para dar a conocer los resultados del proceso de selección. En este caso, aunque la convocatoria fue publicada en el mes de abril, el retraso en la operación del programa en el sector se debió a que no fue sino hasta el segundo semestre de 2019 que la instancia responsable determinó que las instituciones con la atribución de intervenir los monumentos históricos y patrimoniales eran las Secretarías de Obra Pública de las entidades federativas, por lo que el otorgamiento del

¹⁴ Si bien la solicitud del subsidio se hace también en el sector de vivienda, las actividades de difusión no fueron identificadas durante el trabajo de campo para este sector. En el caso del sector educación, la comunicación entre INIFED y entidades federativas, y la posterior difusión del programa por parte de las autoridades educativas a nivel estatal a los potenciales planteles educativos receptores del subsidio fue identificada como una actividad importante para el acceso al programa.

¹⁵ La convocatoria se puede consultar en la siguiente dirección: <https://www.cultura.gob.mx/gobmx/convocatorias/detalle/3155/programa-nacional-de-reconstruccion-2019>

subsidio tenía que partir de un convenio con estas entidades federativas, en donde se especifica que éstas, a través de su Secretaría de Obra Pública, son la instancia ejecutora.

En 2020 se determinó, **para el sector educativo**, que el INIFED sería el encargado de la elaboración y posterior validación y confirmación de un listado de los planteles educativos con daños, tomando en cuenta su propia información, así como las solicitudes por parte de alguna autoridad o comunidad educativa. Para ello, las actividades de difusión del programa estarían compartidas entre el INIFED y las autoridades estatales de la educación, quienes disponen de canales de comunicación claros con los potenciales planteles beneficiarios. **En el caso del sector cultura**, se mantuvo el mecanismo de la convocatoria¹⁶ dirigida a los mismos actores y se determinó que, en los casos que lo amerite, se solicitaría el apoyo de instancias como los gobiernos locales para difundir las convocatorias, acciones, y características del PNR.

Es importante señalar que en 2020 cada instancia responsable deberá definir los mecanismos para promover y difundir el programa con la finalidad de darlo a conocer a la población en general, así como para informar sobre los resultados de este, aunque el mecanismo a través del cual se podría llevar a cabo esta actividad no se especifica. Asimismo, es necesario señalar que en el sitio web del programa (<https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/>) existe un apartado dedicado a la difusión del mismo en donde, sin embargo, se da difusión a los resultados y al arranque de acciones, más que a los mecanismos para acceder al programa.

En la medida en que cada sector tiene sus propios mecanismos, el proceso de difusión concluye con distintas acciones. En el caso del sector cultura, la convocatoria no se encuentra vigente, mientras que para el sector de salud no se espera haber presenciado actividades de difusión, en la medida en que las acciones de reconstrucción de este año serán las aprobadas en 2019. Finalmente, los sectores de vivienda y de educación funcionan a través de la solicitud de recursos sin que estén especificados los calendarios máximos para la recepción de solicitudes de apoyo, por lo que las actividades de difusión no podrían considerarse concluidas. Al respecto, y como se mencionó en el apartado de *Organización para la implementación del programa*, queda pendiente de definirse el mecanismo de coordinación con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo para la difusión en los últimos dos sectores mencionados.

Solicitud de apoyos

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la solicitud de apoyos es el “Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos 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” (CONEVAL, 2017). En el caso del PNR, en 2019, las

¹⁶ La convocatoria 2020 se puede consultar en la página de la SC: <https://www.gob.mx/cultura/acciones-y-programas/programa-nacional-de-reconstruccion-ejercicio-fiscal-2020-secretaria-de-cultura>

actividades realizadas por los potenciales beneficiarios para la solicitud de apoyos y, consecuentemente, las actividades realizadas por las instancias responsables, fueron diferentes de acuerdo con cada uno de los sectores en los que opera el programa, pero uno de los hallazgos del trabajo de campo fue que la mayoría de los listados iniciales de beneficiarios fueron determinados por la propia instancia responsable y no siempre fue claro o detallado el mecanismo a seguir por la población potencial no considerada en dichos listados para hacer la solicitud del apoyo. Las actividades realizadas y/o enmarcadas en el proceso de solicitud de apoyos en cada sector se describen a continuación:

- **En el sector vivienda:**

- La población a ser atendida fue identificada con la información de los distintos censos levantados (censo FONDEN, censo del bienestar, y otros) y con base en los propios recorridos realizados por la CONAVI, por lo que se disponía de un listado inicial con los posibles beneficiarios del PNR, mismos que presentaron la solicitud del subsidio diseñada para estos propósitos. En la normatividad del programa para el sector vivienda se identificó, de manera adicional, la posibilidad de realizar una solicitud por parte de las personas que no fueron censadas pero que se consideraran posibles beneficiarias del programa. Un hallazgo importante es que, aunque los requisitos documentales requeridos se presentan en los lineamientos específicos del sector vivienda, el mecanismo de solicitud para las personas que no fueron censadas no se detalló¹⁷ en términos de ante qué oficina en concreto presentar la documentación, el plazo entre recepción de la solicitud y su respuesta, el actor responsable de dar respuesta, ni a quién dirigirse en caso de no contar con un fallo por parte de la CONAVI (DOF, 2019c). En el trabajo de campo realizado en el estado de Morelos se constató la existencia de una “Casa de la reconstrucción”, una oficina prestada por el municipio para la atención directa de la población. A pesar de ello, este arreglo institucional entre el PNR y un municipio en concreto no se presentó en otras entidades federativas, por lo que este mecanismo para la atención de los potenciales beneficiarios fue determinado en el contexto local y no de manera general por el PNR.

- **Para el caso del sector educación:**

- Se determinó que los planteles educativos tendrían que realizar una solicitud de subsidio por conducto de los CEPSE o CMI; una vez recibida la solicitud, el INIFED se encargó de designar a personal para que asistiera al plantel para corroborar los daños a través de una cédula básica de información de valoración, misma que integra el expediente de solicitud y que, en conjunto con la solicitud de apoyo, es enviada a la Dirección de Infraestructura del

¹⁷ En el apartado 6 de los lineamientos específicos del sector vivienda se lee: “Las personas que se consideren posibles beneficiarias del programa, que no hayan sido incorporadas en los Censos antes mencionados, podrán hacer su solicitud de inclusión a través de una petición por escrito ante cualquiera de los niveles de gobierno, presentando la evidencia de las afectaciones.”

INIFED para su aprobación. En este caso, al igual que en el caso del sector vivienda, algunos planteles educativos visitados en campo demostraron no tener un conocimiento claro del PNR y, en ese sentido, la solicitud del subsidio se había hecho por indicaciones de la autoridad estatal de educación sin claridad sobre el origen del recurso que se solicitó; la falta de claridad en torno a dónde y con quién dirigirse para solucionar dudas relativas al acceso al programa, es un hallazgo transversal a estos dos sectores.

- **En el caso del sector salud:**

- Las entidades federativas enviaron un listado de las unidades de infraestructura en salud que sufrieron daños y, por lo tanto, requirieron el apoyo, y la instancia responsable del PNR en el sector, la DGPLADES, se encargó de integrar un listado inicial del total de las unidades de infraestructura en salud solicitantes del subsidio. En este caso, al haber sido las propias entidades federativas las encargadas de enviar, y después integrar el listado de unidades médicas solicitantes en conjunto con la DGPLADES, la solicitud del apoyo no pasó por el personal directivo de las unidades médicas, o eso no fue visible en el marco de la operación del PNR.

- **En el caso del sector cultura:**

- Al haber determinado que el funcionamiento partiría de una convocatoria pública, la solicitud de apoyos se realizó por parte de los potenciales beneficiarios a través de un correo electrónico o mediante entrega física de la solicitud del apoyo en las oficinas de la instancia responsable. Este sector presentó, en esa medida, acciones concretas y claras en términos de la integración de las solicitudes de apoyo.

Los principales cambios con respecto a 2020 observados en este proceso para las instancias responsables fueron los siguientes:

- **En el sector vivienda:**

- Uno de los cambios más importantes es que en 2020 se especificó de manera clara el mecanismo para la presentación de la solicitud de apoyo por parte de los solicitantes del subsidio, misma que deberá presentarse de manera individual en la Oficialía de Partes de la CONAVI, en los Centros Integradores del Bienestar (CIB), o a través de un correo electrónico; sin embargo, la presentación de la solicitud de subsidio por parte de los beneficiarios incluye ahora dos requisitos más para su aprobación: acta de nacimiento y las escrituras de la propiedad o, para los arrendatarios, el consentimiento por escrito del propietario y el compromiso de continuar rentando la vivienda al menos durante los siguientes 5 años; este hecho, al implicar un compromiso de largo plazo para los arrendatarios, puede generar desincentivos para la solicitud de los apoyos por su parte y, aun cuando los

propietarios de la vivienda tendrían que ser los primeros interesados en la solicitud del subsidio, puede darse también el caso de que estos no dispongan de los títulos o documentos necesarios para acreditar la posesión de sus propiedades, por lo que esta medida puede representar un obstáculo de acceso para la población que presente el problema público, pero que no cuente con los documentos suficientes para realizar la solicitud.

- **En el sector educación:**
 - Se sustituyó al CEPSE o CMI por el CEAP, que será ahora el encargado de hacer la solicitud del subsidio. La sustitución de esta figura tiene implicaciones en distintos procesos; en el caso de la solicitud de apoyos, la creación de los CEAP y el haberlos facultado como los ejecutores del subsidio en el sector educativo, implica que las comunidades escolares tendrán un conocimiento e involucramiento claros del y con el PNR, por lo que la solicitud de apoyos deja de ser un proceso ambiguo, lo que se refleja en la definición puntual del mismo en la normatividad vigente.
- **En el sector salud:**
 - Se determinó que en el 2020 se realizarán únicamente las acciones que cuenten con una cédula diagnóstico, por lo que el listado inicial no podría contener más acciones que las ya identificadas en 2019, mismas que deberán ratificarse para poder recibir el subsidio. Esto quiere decir que el proceso de solicitud de apoyos no está vigente para este sector en este año.
- **En el sector cultura:**
 - Se determinó que, en el 2020, antes de la publicación de la convocatoria, se haría una validación y reautorización de las acciones aprobadas en el ejercicio anterior que no pudieron realizar las intervenciones, por lo que las acciones que ya habían sido aprobadas en 2019 y no se realizaron porque no se pudieron ejercer los recursos, evitaron el proceso de solicitud del apoyo en 2020. Las solicitudes hechas por los nuevos potenciales beneficiarios seguirán los pasos señalados en la convocatoria 2020, misma que al presentar una estructura y planteamiento muy similar a la publicada en 2019, define de manera clara las actividades relativas a este proceso.

En síntesis, la solicitud de apoyos en los sectores de vivienda y de educación pasó de ser un proceso definido con cierta ambigüedad en la normatividad del programa y realizado por los potenciales beneficiarios sin claridad, incluso, en torno a la naturaleza de los recursos solicitados, a estar claramente definido en los procesos a seguir para el 2020. Por otro lado, para los casos de cultura y salud, las solicitudes realizadas en 2019 serán consideradas para ser atendidas en 2020, de manera inicial en el sector cultura y de manera exclusiva en el sector salud. Este último hecho puede estar directamente relacionado con el hallazgo en el proceso de *Planeación*, en donde se mencionó que una de las consecuencias de la tardía publicación de los lineamientos específicos de ambos sectores fue, en última instancia, la

falta de acciones de reconstrucción o rehabilitación de inmuebles con daños graves en estos sectores, por lo que se considera un acierto agilizar o eliminar los procesos relacionados con la solicitud para beneficiarios que ya habían sido seleccionados en el ejercicio fiscal previo, pero que no pudieron ejecutar las acciones de reconstrucción por estar obligados a hacerlo durante el ejercicio fiscal.

Selección de beneficiarios

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la selección de beneficiarios es el “Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado” (CONEVAL, 2017). En el PNR, la selección de beneficiarios fue considerado uno de los procesos sustantivos y en su ejecución intervinieron todas las instancias involucradas en la operación del programa. Mientras que cada una de las instancias responsables del programa determinó los mecanismos para la identificación y selección de beneficiarios, la instancia coordinadora tuvo a su cargo actividades relacionadas con el establecimiento de los lugares prioritarios para la implementación del programa y la promoción de convenios de colaboración entre las instancias responsables y las entidades federativas.

En 2019, de manera transversal, todos los sectores establecieron que los criterios para la selección de beneficiarios deberían ser los expresados en los lineamientos generales, que plantean la atención prioritaria de población que habite en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, considerando las 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 las viviendas (DOF, 2019a). De manera adicional, los sectores establecieron como criterio de priorización la atención de las acciones que no fueron atendidas o lo fueron solamente de manera parcial.

Como se señaló previamente, los mecanismos de elegibilidad y de identificación de beneficiarios están diferenciados por sector. Las actividades realizadas por las instancias responsables en la selección de beneficiarios fueron las siguientes:

- **En el sector vivienda**, la CONAVI se encargó de:
 - i. Gestionar visitas realizadas por AT para verificar la información de los censos o diagnósticos de daños;
 - ii. Verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad;
 - iii. Integración de los requisitos documentales, a través de los campamentos de la CONAVI (oficinas de la instancia responsable en campo), que incluye el levantamiento de una cédula de información socioeconómica del solicitante
 - iv. Remisión del expediente al Comité de Financiamiento;
 - v. Aprobación del subsidio por parte del Comité de Financiamiento, cuando procediera;
 - vi. Asignación de un AT para las acciones de asistencia en la intervención de la vivienda, por parte del Comité de Evaluación Técnica de la CONAVI;

- vii. Firma del convenio de adhesión entre CONAVI y el beneficiario para formalizar la transferencia de los recursos, entrega de la tarjeta del Banco del Bienestar para la recepción de los recursos y gestión de la firma del contrato de servicios entre el beneficiario y la persona encargada de la ejecución de la obra.¹⁸
- **En el sector educación**, el INIFED se encarga de:
 - i. La integración de un listado inicial de planteles no atendidos, o atendidos de manera parcial, con daños causados por los sismos, mismo que se determinará a partir de la identificación de planteles que ha realizado el propio INIFED; de las solicitudes de atención de alguna autoridad del sector educativo estatal o municipal; o de las solicitudes de las comunidades educativas;
 - ii. Validación del listado a través de visitas del INIFED a los planteles educativos y de la generación de cédulas básicas de información para la valoración de los daños;
 - iii. Determinación del monto necesario a destinar en obras dentro del plantel a través de un proyecto técnico presupuestario;
 - iv. Aprobación del subsidio, cuando procediera;
 - v. Firma del convenio específico con entidades federativas para establecer los mecanismos de cooperación;
 - vi. Firma del convenio de concertación con la comunidad educativa para autorizar la intervención por parte del INIFED.
- **En el sector salud**, la DGPLADES y la DGDIF realizaron:
 - i. En 2019 y en coordinación con Secretarías de salud de las distintas entidades federativas, la elaboración y validación de las cédulas de diagnóstico, que representan los documentos que contienen un diagnóstico de los daños y de las acciones que se proponen ejecutar en la unidad de infraestructura de salud;
 - ii. Aprobación del subsidio, cuando procediera; vale recordar aquí que en 2020 se atenderán solamente aquellas unidades que cuenten con una cédula de diagnóstico validada y autorizada en 2019, aplicando solamente dos nuevos criterios de prioridad para su atención: i) que se trate de unidades médicas o infraestructura de salud con mayor demanda y que no cuenten con alguna otra alternativa de atención en salud; o ii) que se trate de unidades con un mayor grado de afectación en el inmueble. Por lo anterior, el proceso de

¹⁸ Al respecto, este OEO pudo haber sido, a solicitud del beneficiario, el mismo AT. Sin embargo, cuando el beneficiario decide contratar por su parte al ejecutor de las acciones, las funciones obligatorias del AT son: la generación participativa del proyecto de intervención de la vivienda, es decir, la generación con la participación directa del beneficiario, así como el asesoramiento técnico de las obras en la vivienda.

selección de beneficiarios, en conjunto con el de solicitud de apoyos, tampoco se actualiza en este sector en 2020;

- iii. Firma de convenio de colaboración con la entidad federativa para formalizar la transferencia de recursos.

- **En el sector cultura**, la DGSMPC se encarga de:

- i. Determinación, a través de una Comisión Dictaminadora, del listado de las solicitudes de apoyo que deben autorizarse por el Comité Ejecutivo;
- ii. Aprobación del listado de solicitudes aprobadas, por parte del Comité Ejecutivo, cuando procediera;
- iii. Firma de convenios de colaboración con la entidad federativa para formalizar la transferencia de recursos.

En el sector vivienda, una vez que los AT realizaron los recorridos correspondientes para validar la información de los censos y habiendo recibido las solicitudes de aquellos potenciales beneficiarios no censados, la figura de los campamentos CONAVI se encargó de la integración y revisión de los expedientes elaborados, para su posterior remisión al Comité de Financiamiento, quien fue la instancia encargada de la aprobación de los subsidios (punto iii. de la secuencia presentada para el sector).

Un hallazgo relevante para este proceso es que los campamentos CONAVI no figuraron dentro de la normatividad para el sector vivienda en 2019, pero fueron una pieza clave en la ejecución del programa pues no solamente funcionaron como el primer filtro de revisión de la información generada e integrada en los expedientes por parte de los AT, sino que, en la práctica, los campamentos fueron el intermediario entre los AT, la población beneficiaria y la instancia responsable, encargándose, incluso, de la atención de dudas de posibles beneficiarios.

Otro hallazgo en este proceso previo a la transferencia de los recursos para la ejecución de las acciones de los sectores es que las actividades realizadas fueron especialmente complicadas para **los sectores de salud y de cultura**. Esto se debió al retraso en la publicación de los lineamientos de operación de cada sector, que derivó en la determinación de un margen de acción muy pequeño para la firma de convenios y realización de las actividades de reconstrucción.

En 2020, las actividades relacionadas con la selección de los beneficiarios no tuvieron cambios importantes dentro de los distintos sectores de atención, salvo por algunas que se derivan de los cambios generales del programa que ya habían sido mencionadas: **para los casos de cultura y salud**, la selección de beneficiarios incluye, de manera prioritaria para el primer sector, y de manera exclusiva para el segundo, aquellos que fueron aprobados en 2019 y que no pudieron ejercer los recursos; **en el sector educación**, la firma del convenio de concertación ya no se celebra entre el INIFED y el CEPSE o el CMI, sino entre el INIFED y el CEAP, quien representa a la comunidad educativa; **en el sector vivienda**, se señala la participación de los Delegados del Bienestar en las actividades de apoyo a la CONAVI en

la definición de las rutas de los recorridos que permitan identificar las prioridades de atención.

Además de estos cambios, el proceso de selección de beneficiarios mantiene sus actividades en el 2020, aunque es posible que sea más ágil, sobre todo en los sectores de cultura y salud, dado que, por un lado, se reautorizarán los recursos para los casos que fueron aprobados en 2019 y, por el otro, la publicación de las ROP 2020 a inicios de abril incluyó a todos los sectores, lo que, en conjunto con la experiencia ganada el año previo, se puede reflejar en una pronta firma de los convenios con las entidades federativas y, así, en el oportuno ejercicio de los recursos.

Producción de bienes o servicios

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la producción de bienes o servicios es el conjunto de “Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa” (CONEVAL, 2017). En el PNR, la producción de los bienes que subsidia el programa es el segundo proceso sustantivo identificado y analizado. Al igual que el resto de los procesos previos, la producción de los bienes tiene actividades muy diferentes entre los distintos sectores que operan el PNR.

En el sector vivienda, una vez aprobado el subsidio y asignado el AT, este último se encarga de realizar el proyecto de intervención de la vivienda con la participación directa del beneficiario o beneficiaria, quien expresa y plasma sus necesidades en el proyecto, participando así directamente de las decisiones del programa. Esta manera de elaborar el proyecto de intervención corresponde con la producción social de vivienda, que implica la participación e interacción de distintos agentes sociales para la reconstrucción de la vivienda. Después, este proyecto de intervención es validado por el personal de los campamentos CONAVI y, en caso de no identificar inconsistencias en términos de su diseño y el subsidio aprobado, se da autorización para realizar las ministraciones a través de transferencias directas a la cuenta del beneficiario en el Banco del Bienestar, así como a las cuentas de los AT y/u OEO, dependiendo de las características del contrato celebrado entre el beneficiario y los proveedores de los servicios de asistencia y reconstrucción. La segunda ministración estuvo condicionada a la presentación de los resultados de la primera y, cuando aplicó una tercera ministración, esta fue igualmente hecha después de la comprobación de los recursos de la segunda.

El hallazgo principal obtenido para este sector durante el trabajo de campo es que varios beneficiarios entrevistados indicaron que habían tenido problemas con el acceso a los recursos bajo la modalidad adoptada de transferencia directa a la cuenta en el Banco del Bienestar, debido a la incapacidad financiera de dicha institución para otorgar los recursos en tiempo y forma. Ante este problema, la CONAVI optó por cambiar de institución para la dispersión de los recursos, del Banco del Bienestar a Banco Azteca, de tal suerte que, a partir de octubre, los beneficiarios ya no recibieron una tarjeta de débito del Banco del Bienestar, sino una carta de instrucción y una orden de pago, las cuales debieron llevar a

una sucursal de Banco Azteca para abrir una cuenta bancaria. Esta medida no eliminó el problema de la falta de oportunidad en la transferencia de los recursos, pues varios beneficiarios reportaron igualmente que el personal de Banco Azteca desconocía el trámite mencionado, además de que no existía certeza sobre si la cuenta para recibir los subsidios del programa podría ser vinculada a las cuentas existentes de los beneficiarios en tiendas como Elektra o Coppel, cuando contaran con esta.

En conjunto, el retraso y la irregularidad en los tiempos de las ministraciones a la población beneficiaria tuvieron un impacto significativo en la poca eficiencia del programa en el sector vivienda en el 2019. Sin embargo, los retrasos en las ministraciones podrían no ser la única razón por la que la eficiencia del programa en el sector se vio mermada. Aunado a estos retrasos en las ministraciones, la transferencia directa al beneficiario implicó i) que la comprobación de los gastos realizados se hiciera por el mismo beneficiario, lo que no siempre fue logrado de manera ágil, ocasionando retrasos en las siguientes ministraciones y; ii) que la compra de los materiales para las acciones de vivienda se hiciera de manera individual, lo que se tradujo en la ausencia de economías de escala que pudieran disminuir los costos. Si bien la instancia coordinadora del PNR tuvo entre sus actividades la promoción de convenios con empresas proveedoras de materiales y mano de obra para evitar su encarecimiento, las compras organizadas por bloque pudieron también haber funcionado para estos fines, cosa que no se logró con los beneficiarios actuando individualmente en este sentido.

En el sector educación, la producción de los bienes que subsidia el programa se hizo a través de la contratación de una empresa, mediante una licitación pública nacional publicada por parte del INIFED. Para la contratación de la empresa, aquellas que postularon pudieron realizar una visita al plantel de que se tratase para poder hacer aclaraciones en torno a los conceptos que serían incluidos en el Proyecto Técnico Presupuestario elaborado por el INIFED en las fases previas, de manera que la propuesta final que realizaran fuera más ajustada. La información de la propuesta final fue valorada por el INIFED, quien determinó un OEO ganador, con el que se firma el contrato en el que se especifican las acciones a realizar, los tiempos de ejecución, y las ministraciones a recibir. El Acta de inicio de ejecución es el documento que da inicio formalmente a la ejecución de la obra, y ésta fue firmada por un representante del OEO, un responsable de INIFED, el director o directora del plantel, así como representantes del CEPSE o el CMI, en calidad de testigos.

En el sector salud, las actividades relacionadas con la producción de las acciones subsidiadas por el programa se hicieron a través de la transferencia de los recursos, por medio de un convenio de colaboración entre la instancia responsable y las entidades federativas, para que fueran las entidades federativas las que coordinaran la operación y el funcionamiento del programa, a través de sus propias secretarías de salud. La contratación de las personas físicas o morales que las entidades federativas contrataran, en su calidad de instancias ejecutoras, se llevó a cabo en el marco de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, previo aviso a la instancia responsable del PNR en el sector. Para la realización de las obras, la persona física o moral contratada debía llevar a cabo el

proyecto o las acciones en la unidad médica adjudicada según lo estipulado y aprobado en la cédula de diagnóstico hecha en fases previas.

El hallazgo más relevante en este proceso y en este sector fue que la significativa restricción temporal para la reconstrucción de unidades de salud, que fue consecuencia de la tardía firma de los convenios, obligó a las secretarías de salud de las entidades federativas a seleccionar aquellas con daños menores y dejar para ejercicios fiscales siguientes otras con daños moderados, severos o graves. Así, las acciones que se emprendieron fueron la realización de estudios y proyectos ejecutivos, así como las acciones de rehabilitación, es decir, de construcción necesaria para reparar los daños que no sobrepasaran el 70% del costo de la obra civil de la unidad médica.

Finalmente, **en el caso del sector cultura**, una vez suscritos los convenios de colaboración, las actividades relacionadas con la producción de los bienes que subsidia el programa comienzan con una liberación de los recursos de la instancia responsable hacia la instancia beneficiaria, es decir, hacia la entidad federativa quien, en su calidad de instancia ejecutora, a través de la Secretaría de Obra Pública o del actor facultado para la intervención de inmuebles históricos y patrimoniales, es la encargada de designar un OEO especialista en la restauración de bienes culturales. Al igual que en el caso del sector salud y como se ha señalado en otras secciones del documento, en el caso de las intervenciones a bienes culturales, históricos y artísticos se presentó un retraso en la publicación de los lineamientos específicos y, por ende, en la suscripción de los convenios de colaboración, lo que se tradujo en que la gran mayoría de los proyectos aprobados en 2019 fueran proyectos ejecutivos y acciones de apuntalamiento y consolidación en los bienes culturales.

Una modalidad de atención particular del sector cultura es el subsidio de talleres de capacitación, que consisten en la instrucción a personas para que estas obtengan capacidades o habilidades en el desarrollo de acciones tendientes a la recuperación de los bienes culturales. Aunque en el listado de acciones aprobadas para este sector no se presentaron los resultados de los beneficiarios de este tipo de apoyo, en las entrevistas realizadas en las oficinas centrales de la instancia responsable se mencionó que sí se darían apoyos para esta modalidad durante 2019.

Un elemento transversal entre los sectores de **educación, salud y cultura** es que, para la realización de las actividades de producción, se determinó la participación de una instancia ejecutora, u OEO, quien se encargó así de la reparación, rehabilitación, restauración o reconstrucción, así como para la elaboración de los proyectos ejecutivos de las acciones de mayor gravedad que no pudieron ser realizadas. La logística de actuación es distinta para cada sector, pero, en general, las instancias ejecutoras de los procesos de producción de los tres sectores se enfrentaron a un elemento común: en las bases de la licitación a través de las cuáles se concursó la intervención de la obra, se establecía que no habría pago de un anticipo y que las ministraciones serían en función del reporte de avances de obra. En entrevista a personal de algunos OEO del sector educación, se supo que el tiempo entre la adjudicación del contrato y el recibo del primer pago era de aproximadamente dos

meses, periodo durante el cual la instancia ejecutora se encontró efectivamente financiando al PNR.

Las actividades realizadas en términos del proceso de producción de los bienes que subsidia el PNR en 2019 presentaron algunas diferencias en 2020. En particular, estas diferencias se distribuyeron entre los sectores de atención de la siguiente manera: en el **sector vivienda**, se presentaron modificaciones de algunas modalidades de subsidio, así como de los montos máximos destinados a ellas;¹⁹ se presentó una ambigüedad en términos de la institución bancaria en la que los beneficiarios tienen que abrir una cuenta bancaria, misma que no fue identificada en la normatividad; y se especificaron, de manera clara, los plazos y montos de las ministraciones de los recursos, lo que tiene el potencial de permitir una planificación más detallada de las acciones a realizar.

En el caso del sector educación, el proceso de producción de los bienes subsidiados por el PNR se puede hacer ahora a través de dos modalidades distintas: mediante plan de trabajo elaborado por el CEAP, cuando este determine ser la instancia ejecutora, en cuyo caso será responsable de la contratación de la o las personas encargadas de la ejecución de la obra; o bien, mediante un contrato entre el OEO y el INIFED, en el caso en que el CEAP designe al INIFED como la instancia ejecutora. Para proseguir con esta actividad, es importante hacer énfasis en que el INIFED cuenta con un presupuesto aprobado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020.

Un hallazgo derivado de la revisión de la normatividad 2020 es que en este ejercicio se prevé, en la modalidad de ejecución en la que el INIFED es la instancia ejecutora, el adelanto de hasta 80% de los recursos a los OEO para la realización de los trabajos de reconstrucción, y el finiquito del restante 20% con la recepción del acta-entrega, lo que también representa un cambio sustantivo del programa, pues evitará que los OEO tengan que financiar la operación del programa. Sin embargo, en caso de que la instancia ejecutora sea el CEAP, no se encuentra especificado si habrá un mecanismo similar para hacer adelantos a la persona física o moral contratada para la realización de las acciones. Al respecto, es importante mencionar que, en línea con el hallazgo identificado en el sector vivienda en torno a la pérdida de eficiencia en las acciones implementadas a través de la modalidad de transferencia directa a los beneficiarios, en el sector educación se pueden presentar problemas de la misma naturaleza en la medida en la que se opte por la misma modalidad de transferencia de los recursos.

En el sector salud, al igual que en el sector vivienda, se modificaron las modalidades de atención, de entre las cuales se eliminó la modalidad de equipamiento, medida que puede resultar poco oportuna en el actual contexto en que la demanda de equipo especializado para la atención de la pandemia por el Covid-19 es una prioridad nacional; además de esta eliminación, en la normatividad 2020 se incorporaron los montos específicos para la realización de los proyectos productivos, mismos que no estaban definidos en la normatividad 2019, y se determinó que las entidades federativas deberán remitir a la

¹⁹ El detalle de los cambios entre 2019 y 2020 se puede encontrar en el Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.

instancia responsable, en un plazo no mayor a 30 días hábiles posteriores a la transferencia, el comprobante que acredite la recepción de los recursos a través del Comprobante Fiscal Digital por Internet.

En el sector cultura, por su lado, solamente se presenta una clarificación de las modalidades de atención, dado que, si bien en el 2019 se anunciaba las modalidades de apoyo económico y apoyo para capacitación, fue hasta el actual ejercicio que se hizo claro el hecho de que el apoyo económico puede destinarse tanto a la elaboración de los proyectos de intervención, como a las acciones de restauración o rehabilitación en sí misma.

El conjunto de cambios entre 2019 y 2020 presenta tanto algunos avances en términos de la atención de problemas identificados en la operación durante 2019, como la omisión de algunos otros señalados. En la sección de recomendaciones de este documento se busca dar propuestas en torno al tipo de medidas que podrían emplearse en la resolución y/o mitigación de algunos problemas identificados a través de los hallazgos, tanto en términos del funcionamiento, como en términos del diseño del programa.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, el seguimiento a beneficiarios y el monitoreo de apoyos es el conjunto de “Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado” (CONEVAL, 2017). En el PNR, el proceso relativo al seguimiento a beneficiarios y el monitoreo de apoyo se presenta no como un proceso posterior a la entrega de los apoyos, sino que se da en paralelo con el proceso de la producción de los bienes que financia el programa, y previo a la entrega de los bienes producidos. Esto es así debido a que las acciones de reconstrucción realizadas en estos sectores tienen que presentar de manera periódica avances físico-financieros, ya sea para la ministración de más recursos, en los casos de vivienda y de educación, o para comprobar que la totalidad de los recursos asignados está siendo ejercida en el cumplimiento de los objetivos del programa, de manera transversal en todos los sectores.

Esta afirmación es válida para todos los sectores en distintos grados debido a que los sectores de salud y cultura operan a través de la transferencia de los recursos a las entidades federativas y, en esa medida, la forma en la que se da seguimiento a las obras por las distintas instancias responsables difiere de aquel seguimiento dado por parte las instancias responsables de los sectores de vivienda y educación, que operan a través del subsidio directo al beneficiario o beneficiaria.

A pesar de esto, una actividad que todos los sectores realizaron de manera transversal es el registro de las acciones autorizadas en el Sistema de Información para la Reconstrucción (SIR), cuya creación y manejo se encuentra, desde 2019, a cargo de la instancia coordinadora del programa.

A continuación, se presentan las actividades enmarcadas en el seguimiento a beneficiarios, emprendidas por los distintos sectores.

En el sector vivienda, este proceso tiene que ver con el reporte de avances en la reconstrucción de vivienda, habiendo tres actividades sustanciales: el reporte de los avances logrados con la primera ministración; el reporte de los avances hechos con los recursos de la segunda ministración; y el informe de la conclusión de la obra. El seguimiento a beneficiarios es labor principal del AT asignado al beneficiario, mientras que el campamento CONAVI se encarga de revisar y validar tales informes para ser emitidos a la instancia responsable, para su conocimiento, autorización de la siguiente ministración o informe de conclusión de la acción, según sea el caso. Además de las acciones realizadas por estos actores, las figuras de los supervisores y los verificadores se encuentran contempladas desde el diseño de 2019, con los objetivos de validar el cumplimiento técnico y administrativo de la obra, en el primer caso, así como de la validación física y operativa de los avances, en el segundo. Si bien es cierto que durante el trabajo de campo no se pudo constatar la presencia de ambas figuras, en la normatividad 2020 se mantiene la presencia de ambas figuras.

En el sector educación, el INIFED se encargó, desde el inicio de las obras, de la supervisión, seguimiento y verificación de la ejecución de las acciones ejecutadas por el OEO; como parte del seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, el INIFED también fue el responsable de la elaboración de los informes trimestrales del sector educativo. En ese sentido, en 2020, el encargado de la supervisión de la obra variará dependiendo de la modalidad de ejecución del recurso. Cuando se determine que el ejecutor será el mismo CEAP, la comunidad educativa será la encargada de la supervisión; de manera homóloga, cuando el CEAP determina que el ejecutor es el INIFED, éste será quien realice las supervisiones de la obra realizada por el OEO contratado.

En el caso del sector salud, la entidad federativa se encarga de elaborar reportes mensuales de avances físico-financieros del PNR; esos reportes son enviados tanto a la instancia responsable del sector como a la instancia de coordinación y constituyen una fuente importante para la elaboración de los informes trimestrales elaborados por la instancia responsable e integrados, en conjunto con el resto de los informes de los otros sectores, por la instancia de coordinación.

Una diferencia importante en 2020 en el sector salud es que, por cada convenio de colaboración realizado entre la instancia responsable y las entidades federativas, se deberá constituir una Comisión de Evaluación y Seguimiento, integrada por dos representantes de la SSA Federal y uno de la Secretaría de salud de la entidad federativa, en su calidad de instancia ejecutora. Así, la DGDIF será la unidad responsable de la supervisión física y técnica de las acciones, y podrá dar seguimiento mensual sobre el avance de las obras, informando a la DGPLADES sobre dicho avance.

En términos del seguimiento a beneficiarios, **en el sector cultura** se determinó que sería la Comisión de Control y Seguimiento la encargada de dar seguimiento a los trabajos derivados de las intervenciones. Durante las entrevistas con la instancia responsable, se

mencionó que, a través de la instancia responsable en el sector, la DGSMPC, se contratarían también empresas verificadoras cuya función sería la de monitorear los apoyos y dar seguimiento a las obras. La revisión de los recursos públicos federales, por otro lado, estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública. En la normatividad 2020 no se señala más que la Comisión de Control y Seguimiento sigue siendo la encargada de verificar la correcta ejecución de los trabajos y aplicación de los recursos, así como informar al Comité Ejecutivo de los avances realizados. Cabe mencionar que en dicha normatividad no se hace alusión a las empresas verificadoras de las que se tuvo conocimiento en la entrevista con personal de la DGSMPC.

El producto de las actividades relacionadas con la producción de los bienes que otorga el programa y que fueron realizadas de manera paralela con las actividades relacionadas con el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, fueron las obras concluidas. Las actividades posteriores a esta conclusión de obra se señalan en el proceso de *entrega de apoyos*, incluidas las relacionadas con la contraloría social, así como las enmarcadas en la evaluación y el monitoreo.

Entrega de apoyos

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la entrega de apoyos es el “Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo” (CONEVAL, 2017). En el caso del proceso de la Entrega de apoyos, durante el trabajo de campo realizado en 2019 no se pudieron constatar las distintas actividades descritas en los lineamientos específicos de los sectores, debido a que, para ese momento, no existía infraestructura terminada en ninguno de ellos. En ese sentido, el contenido de esta sección presenta tanto el conjunto de actividades especificado en la normatividad 2019, sin que existan hallazgos derivados del trabajo de campo, así como las principales diferencias con respecto a la normatividad 2020.

En el sector vivienda, la entrega de apoyos corresponde a la terminación de la acción de vivienda. En este caso, una vez que se concluyen las acciones de reconstrucción, el beneficiario y el asistente técnico se encargan de notificar a la instancia responsable. El asistente técnico elabora el informe final, mismo que contiene un anexo fotográfico en donde da cuenta de la situación final de la vivienda. Este informe y anexo se entrega al campamento CONAVI, quien lo revisa, autoriza y envía a las oficinas centrales de CONAVI.

En contraste, en 2020, en términos del proceso de *entrega de apoyos*, se especificó que, tanto en el caso de las viviendas con daños parciales como aquellas con daños totales, se darán por concluidas las acciones de vivienda una vez que se haga la entrega de la firma del acta de término y el certificado de recepción del subsidio. En el caso en que el ejecutor de la obra sea un OEO registrado en el padrón de proveedores de la CONAVI, éste deberá presentar ante la CONAVI, además, el certificado de recepción del apoyo de cada una de las aplicaciones del subsidio federal y un reporte mensual de comprobación. Al finalizar el ejercicio fiscal, la CONAVI deberá contar con un expediente disponible para la fiscalización, el que contendrá el padrón de beneficiarios y la comprobación de los gastos ejercidos.

En el caso del sector educación, el proceso de entrega de apoyos se hizo en 2019 a través de la notificación de la conclusión de la obra, elaborada por el OEO, y se realiza una vez que las acciones llegan al 100% de avance físico. La notificación de conclusión incluyó el proyecto técnico definitivo, documento que utiliza el INIFED para llevar a cabo la revisión y verificación del cumplimiento en términos de la calidad, las especificaciones técnicas, y los alcances contenidos en el proyecto técnico presupuestario que se usó en un primer momento, tanto para el diagnóstico de daños, como para la planeación de las acciones en el plantel educativo.

Además de la verificación del proyecto técnico definitivo, el INIFED realiza una evaluación de la seguridad para la ocupación del plantel y, con la entrega del documento de evaluación de la seguridad, se da paso a la última actividad realizada en términos de la entrega de apoyos, que consiste en la entrega-recepción de la acción. En esta actividad, el OEO entrega cartas de garantía de materiales, equipamiento, mobiliario, pruebas de laboratorio, en caso de aplicar, y las que corresponden a la ejecución de la acción. El acta de entrega-recepción se levantó en el plantel educativo, y contó con la presencia de representantes del OEO, del INIFED, del CEPSE o CMI y de la directora o el director del plantel, esta última persona en calidad de testigo. El resultado final es la actualización de la cédula de información técnica del plantel, que contiene la información actualizada de las condiciones del plantel intervenido.

En 2020, cuando el ejecutor de la obra sea el INIFED, las actividades realizadas en términos de la entrega del apoyo serán las mismas, con la excepción de que el OEO ya no tendrá que notificar la conclusión de las acciones, sino que deberá levantar la cédula de información técnica, conservándose las actividades que aluden a la verificación física del plantel y de la calidad de los materiales y trabajos con base en las especificaciones técnicas del INIFED, debiendo integrar todo lo anterior en un expediente único que resguardará cada plantel por cinco años. La firma del acta de entrega-recepción será firmada, en sustitución del CEPSE o CMI, por el CEAP.

Sin embargo, cuando el ejecutor de la obra sea el mismo CEAP, éste será quién levantará un acta de conclusión de los trabajos realizados, donde adjuntarán evidencias fotográficas y bitácoras de los trabajos. En este cambio será necesario retomar, de la manera más conveniente, la experiencia y la documentación técnica y normativa elaborada por el INIFED, quien fungió indudablemente como una instancia especialista para el diseño técnico y constructivo de los espacios educativos en el país.

La entrega de apoyos **en el sector salud** incluye dos actividades: primero, la entrega-recepción de los trabajos, que se realiza al cierre de las acciones, y que consiste en un documento de entrega que hace la persona física o moral contratada para la ejecución de las acciones, y que entrega a la Secretaría de salud de la entidad federativa, informando que ha concluido con los trabajos adjudicados a través del contrato. En segundo lugar, y después de ello, la entidad federativa verifica las acciones realizadas y recopila la información necesaria para entregarla a la instancia responsable del PNR. Una vez validado esto, se formaliza el acta de entrega-recepción, en donde participan la instancia

responsable, las entidades federativas, a través de sus Secretarías de salud, y las personas físicas o morales encargadas de las acciones de reconstrucción. Finalmente, la entidad federativa se encarga de la elaboración del Libro Blanco, en donde se registra información relativa al proyecto concluido y se anexa un reporte fotográfico del proceso de ejecución. El original de este documento es conservado por la entidad federativa, y una copia es entregada a la instancia responsable. Sobre este proceso no se encontraron modificaciones importantes entre el 2019 y 2020.

Por último, **en el sector cultura**, la entrega de los apoyos hace referencia a la conclusión de los trabajos de intervención. Para ello, el OEO encargado de la ejecución de las acciones notifica y entrega a la instancia beneficiaria la documentación que acredita la conclusión de los trabajos de intervención ya sea el proyecto ejecutivo, las acciones en sí mismas, o ambas. La elaboración del acta de entrega-recepción se realiza entre la instancia beneficiaria y el OEO, y deberá incluir la solicitud de apoyo y sus anexos, así como el dictamen de la Comisión Dictaminadora.

En 2020, un aspecto que es importante mencionar es que la normatividad asociada al proceso de entrega de apoyos para el sector cultura indica que el cierre del proceso culmina con la transferencia de los recursos de la instancia responsable a los beneficiarios. Es importante considerar que esto plantea una serie de cuestionamientos en torno a la consecución de los objetivos del PNR en el sector, pues la transferencia en sí misma no es suficiente para abonar a la restitución del derecho a la cultura en la población afectada. Además, en 2020 se sigue aludiendo al acta de entrega-recepción, por lo que es imperativo valorar si el cierre de las acciones y, por lo tanto, la entrega del apoyo culmina con la transferencia de los recursos a los beneficiarios, o con el acta de entrega-recepción de las obras restauradas.

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la contraloría social es el “Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa”; mientras que la evaluación y monitoreo es el “Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera” (CONEVAL, 2017). A pesar de que durante el trabajo de campo no se pudieron constatar actividades relacionadas con estos procesos, en la normatividad del 2020 se establecen algunas disposiciones de observancia general para todos los sectores, entre las que se mencionan las asociadas a ambos procesos.

Al respecto del proceso de contraloría social se especifica que la integración, operación y vinculación de contralorías sociales estará sujeta a los lineamientos emitidos por la SFP para garantizar la efectividad de la vigilancia ciudadana bajo los esquemas validados por la misma dependencia. Además de esta precisión, también se señala que las actividades realizadas por los comités de contraloría social no podrán sustituir, en ningún caso, las relacionadas con el control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción respecto de la aplicación y ejercicio de recursos, a cargo de las instancias responsables (DOF, 2020). Es importante destacar que, para el sector educación, las acciones de

contraloría social respecto de acciones ejecutadas por el CEAP, cuando éste se constituye como la instancia ejecutora, estarán a cargo de la comunidad escolar del plantel beneficiado, quien presentará un informe final con su opinión sobre la realización de acciones y el correcto ejercicio de los recursos, mismo que formará parte del expediente que se integre al finalizar las acciones.

Finalmente, con respecto al monitoreo, la instancia de coordinación del PNR es la encargada de reportar los avances respecto a las metas establecidas en la MIR del programa, en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), actividad que realiza con la información provista por cada uno de los sectores. En términos de la evaluación externa, las ROP 2020 establecen que esta se hará en atención al Programa Anual de Evaluación (PAE) que determinen el CONEVAL y la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional, en su carácter de área de evaluación de la SEDATU, la encargada de coordinarse tanto con las instancias responsables del PNR como con el CONEVAL, para el desarrollo de dichas evaluaciones. Además de las evaluaciones mandatadas en el PAE, se podrán llevar a cabo aquellas que se consideren pertinentes por los sectores o por el área de coordinación del PNR, de acuerdo con las necesidades del programa y la disponibilidad presupuestaria (DOF, 2020).

V. Recomendaciones

El PNR, programa prioritario de la actual administración, tiene el objetivo de atender a los municipios 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. Es sin duda un acierto la existencia de una intervención destinada a cubrir las carencias persistentes y el acceso a los derechos a la vivienda, la salud, la educación y la cultura, de la población afectada en los sismos mencionados. Sin duda, la implementación de una intervención pública con la participación de cuatro dependencias más una de coordinación, es un gran reto.

Su normatividad vigente, expresada en las ROP 2020, es clara y concisa, lo que se expresa en la descripción de sus procesos y los responsables de su ejecución sin ambigüedad. Para la ejecución de estos procesos, el PNR tiene, en las distintas instancias responsables y dentro de su estructura operativa, una robusta plantilla de funcionarios y personal operativo que cuenta con amplia experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos de instituciones como el INVI, el INAH, o el FONDEN, y promueve, además, iniciativas importantes de transparencia de los recursos, mediante la sistematización y publicación de la información, y a través de la conformación de grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria.

Adicionalmente, el programa contempla, en mayor o menor grado según el sector de atención, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, lo que es parte del mismo diseño de la intervención en los sectores de vivienda y de educación. 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, lo que promueve la cercanía entre las autoridades y la población.

A pesar del reconocimiento de estas fortalezas, y derivado de los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo, se presentan las siguientes recomendaciones generales y específicas:

Generales

Uno de los retos que enfrentó el programa fue contar desde su arranque con todos los instrumentos de diseño y planeación que contempla el Sistema de Evaluación del Desempeño para los programas presupuestarios federales. Sin duda los avances logrados durante 2019 en la elaboración de su diagnóstico y mejora de su MIR contribuyeron a establecer el fundamento de las acciones de mejora normativa y operativa que el programa lleva a cabo. Sin embargo, es fundamental que se prioricen esfuerzos por concluir los instrumentos de planeación pendientes de acuerdo con las áreas de oportunidad identificadas en la evaluación. Tal es el caso del diagnóstico que, de contar con un desarrollo adecuado de los elementos mínimos sugeridos por el CONEVAL, será un instrumento clave para definir el alcance de la intervención de acuerdo con su teoría de

cambio, y con ello, definir sus horizontes de corto y mediano plazo, considerando que, de acuerdo con el avance registrado en las obras de reconstrucción, hay una gran cantidad de obras pendientes.

El nombramiento de delegados estatales y regionales del gobierno federal para la ejecución de los programas integrales del desarrollo supone la aparición de actores clave para la coordinación de la política federal de desarrollo social en las entidades federativas. Sin embargo, con el propósito de que exista una coordinación adecuada entre los actores participantes en la operación de tales programas, se requiere de una clara definición de atribuciones y delimitación de responsabilidades operativas. En el PNR, la participación de los Delegados del Bienestar está limitada a las actividades de apoyo a la CONAVI en la definición de las rutas de los recorridos que permitan identificar las prioridades de atención; a pesar de ello, se considera que la definición de sus funciones en el resto de los sectores es una tarea aún pendiente y necesaria, pues estas permitirán aprovechar el potencial de vinculación y complementariedad entre intervenciones.

Específicas

Es necesario buscar los mecanismos para dar certidumbre con respecto a las reglas y mecanismos de operación vigentes durante un mismo ejercicio fiscal. En 2019, los lineamientos de operación por dependencia se publicaron en momentos diferentes, y en tres de los cuatro sectores, se publicaron modificaciones a lo largo del mismo ejercicio fiscal. La modificación de los lineamientos de operación trae consigo riesgos operativos y reduce la certeza que tienen los operadores y los beneficiarios, pues se cambian las reglas del juego. Se reconoce, sin embargo, que en el caso del INIFED, los cambios proceden de una esfera fuera del alcance del programa.

El recorte sufrido en el presupuesto aprobado de 2020 es un elemento que claramente afectará la planeación, sobre todo en las metas del programa. En términos de la operación, estos recortes presupuestarios afectarán de manera inicial a las actividades de supervisión y acompañamiento técnico de las obras realizadas, lo que no solamente reduce las posibilidades de conseguir el resultado esperado del programa, sino que, además, implica riesgos, al tratarse de una intervención que opera a través de la reconstrucción de infraestructura que requiere de conocimientos técnicos. Será crucial el mantener, en la medida de lo posible, el seguimiento a las actividades de supervisión que garantizan que la calidad de las obras intervenidas no decaiga.

Dada la penetración bancaria y otros aspectos culturales de la población, es difícil contar con un solo medio de pago, en particular en las zonas rurales. Aunado a estos problemas, enmarcados en la demanda de los recursos por parte de los beneficiarios, existen otros problemas relacionados con las capacidades de las instituciones financieras que han sido mandatadas a atender las necesidades financieras de una vasta cantidad de programas presupuestarios. Para la ministración de los recursos del sector vivienda del PNR, el Banco del Bienestar presentó problemas asociados con su capacidad operativa y con su cobertura

territorial, por lo que los beneficiarios de dicho sector no pudieron contar siempre de manera oportuna con los recursos para la intervención de sus viviendas.

Por otro lado, aunque en las mismas ROP se publican los contactos de las distintas instancias responsables para que se puedan presentar quejas y denuncias ciudadanas, esta medida no se considera suficiente para acercar a los ciudadanos con los operadores del programa y, por ende, no parece suficiente tampoco para funcionar como una estructura que atienda quejas y/o dudas de la población en general. En el caso concreto del trabajo de campo realizado en Morelos, se pudo constatar la existencia de una oficina prestada por el municipio de Ayala al personal de la CONAVI para brindar atención a la población en términos de sus dudas y/o quejas. Es recomendable que este tipo de oficinas formen parte del mismo diseño del programa, de manera que se cuente con capacidad organizacional para atender estas demandas.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional implementados por el programa deben de estar enfocados en la atención del problema de manera integral y organizada por todos los sectores involucrados en la resolución del problema. La generación de sinergias entre los actores es una prioridad que debe ser atendida de manera particular por la instancia coordinadora, en la medida en la que las capacidades de oferta, la estructura organizacional y, en general, la naturaleza de los sectores de atención es muy diferente entre sí. En ese sentido, se vuelve fundamental considerar una estrategia con tres atributos centrales de la coordinación: la existencia de reglas y responsables, tanto entre dependencias federales, como entre los órdenes de gobierno involucrados en la ejecución del programa; la existencia de procedimientos para el intercambio de conocimiento e información entre los actores involucrados; y la articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común. La incorporación de una estrategia con estas características abonaría a la concepción e implementación de una intervención integral que permita focalizar territorialmente las acciones, estableciendo lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores y, en última instancia, que ayude a las localidades, sobre todo aquellas más afectadas, a retornar a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos.

El carácter integral de las acciones ofrecidas por el programa debe descansar en la existencia de una estrategia que considere no solamente la acción conjunta de las instancias encargadas de la atención en cada uno de los sectores del programa, sino, además, que busque la atención "encadenada" de las distintas necesidades que la población pueda presentar su ciclo de vida. Una estrategia de este tipo permitiría no solamente resolver el problema por el que el programa fue creado, sino, también, y de manera más importante, implementar una política pública que busque dar respuesta al conjunto de demandas sociales de manera coordinada e integral.

Se recomienda que todos los sectores del PNR incluyan mecanismos de participación social en el desarrollo de sus intervenciones. Se considera un acierto la aplicación de mecanismos de producción social de los espacios, que contribuye al ejercicio de los derechos sociales y humanos.

La implementación del PNR debe tomar en cuenta la experiencia en construcción de infraestructura de sus sectores de atención. Su diseño y operación, al estar enfocada no solamente a la reconstrucción/rehabilitación de la infraestructura, sino también a la reubicación, así como al equipamiento, puede basarse en esquemas y estructuras similares a los utilizados, por ejemplo, por el programa de vivienda social, el programa de mejoramiento urbano, así como por los múltiples programas relacionados con la infraestructura física.

La exposición permanente de México a los sismos, y los costos sociales y económicos que estos ocasionan, imponen la necesidad de la generación de una política nacional que actúe de manera permanente y que contemple acciones específicas para ser implementadas en etapas de prevención, y no sólo de respuesta. Si bien existen esfuerzos realizados a escala local a través de acciones de protección civil, es recomendable incorporar en el diseño del PNR modalidades de gasto que permitan realizar inversiones en obras de mitigación. En conjunto con las intervenciones públicas encargadas de la regulación de la ocupación de zonas de riesgo, las medidas que en materia de prevención pueda implementar el PNR, y que deberían ser consideradas como prioritarias del gasto público, podrían sentar las bases para el diseño e implementación de una política de atención de desastres permanente.

El diagnóstico debe ampliar la evidencia aportada sobre intervenciones que atienden problemas similares con objeto de sustentar que el mecanismo operativo del PNR es la mejor alternativa posible, lo cual incluye la elección de los sectores participantes. Esto es especialmente relevante en la medida en la que existen otros mecanismos de atención de desastres, como el FONDEN.

El acierto de la intervención de atender las necesidades de infraestructura dañada en los municipios afectados por los sismos de 2017 y 2018 para conseguir el retorno de las comunidades a su vida cotidiana, debe acompañarse de un horizonte de cobertura en el corto y largo plazo como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Es necesario especificar cuáles serán las actividades de difusión de las instancias responsables, de coordinación, y de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Si bien en las ROP 2020 se señala que la Instancia coordinadora definirá, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, los mecanismos para promover y difundir el programa con la finalidad de darlo a conocer a la población en general, también se señala que serán las instancias responsables las encargadas de las actividades de difusión. Es recomendable dar claridad en torno a los mecanismos a través de los cuales se podrían llevar a cabo las actividades por parte de todos los actores involucrados.

En la medida en que la alineación sectorial de los programas presupuestarios sigue siendo un asunto pendiente, al no haber programas sectoriales, es recomendable alinear el PNR con objetivos y metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera que se pueda visibilizar la participación del programa en términos de objetivos más amplios que aquellos que busca atender de manera particular.

Para avanzar en la transparencia de la información del PNR, es necesaria la promoción y mejora del SIR enunciado en las ROP 2020, definido como el registro público y sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, de manera que permita 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 PNR.

Es necesario buscar alternativas en la asignación y ejecución de los recursos, de manera que la normatividad asociada al ejercicio de recursos provenientes del PEF, que dicta que dicho ejercicio debe ser anual, no siga siendo una limitante para la realización de las acciones de reconstrucción.

Se recomienda valorar la alternativa de que la transferencia de los recursos se realice a un OEO, el cual debería acordar los proyectos en conjunción con los beneficiarios a fin de fortalecer los mecanismos de producción social, y aumentar la eficacia y eficiencia de los recursos, con una administración más ágil de los mismos por parte de un actor con experiencia en el manejo de dichos recursos. Esta recomendación toma relevancia en la medida en la que no solamente en el sector vivienda, sino también en educación, se está transitando a un mecanismo de transferencia directa a los beneficiarios.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

Clave del Pp	U 281	Denominación del Pp	Programa Nacional de Reconstrucción (PNR)
Unidad Administrativa	Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres		
Nombre del Responsable de esta Unidad²⁰	Ing. Julio Millán Soberanes		
Tipo de Evaluación	Evaluación de Diseño, PAE 2019, Anexo 2b (Las evaluaciones de este anexo incluirán trabajo de campo)		
Instancia Evaluadora	Colegio de México (COLMEX)		
Instancia Coordinadora	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		
Año de la Evaluación	Ejercicio fiscal relevante sobre el que se realizó la evaluación: 2019	Año del PAE de la evaluación: 2019	Ejercicio fiscal en el que se hizo la entrega del Informe Final establecido en el PAE: 2020

Introducción

El Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019 – 2020 establecido en el “Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal” (PAE) 2019 coordinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) se considera como un ejercicio innovador que aporta información muy valiosa y oportuna en cuanto al diseño de éste, así como respecto a la operación durante el primer año de operación del programa.

La Evaluación en materia de Diseño que, por normatividad se realizó al Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) por ser su primer año de operación, comenzó con la revisión de Términos de Referencia (TdR) durante el segundo trimestre de 2019, y en julio del mismo año se inició formalmente su elaboración, estableciendo coordinación interna con cada una de las Áreas de Evaluación (AE) de los Sectores²¹ que operan a través del programa, aspecto que se considera muy positivo, a fin de asegurar, en la medida de lo posible, la participación activa de todos los involucrados. En este sentido, a partir de la reunión inicial con las Instancias Responsables²² del PNR se determinó que el punto focal con el CONEVAL sería la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional (UPDI) de la SEDATU.

Al respecto, en esta Posición Institucional se identifica la forma en la que cada Sector fundamenta su posicionamiento respecto de los hallazgos y/o recomendaciones identificadas en el Informe Final de la evaluación, así como aspectos relevantes respecto

²⁰ La Unidad Responsable del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) es la Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres de la SEDATU. El PNR opera a través de las Instancias Responsables detalladas en las Reglas de Operación del Programa (ROP) 2020.

²¹ Es importante destacar que para fines de esta Posición Institucional los Sectores Vivienda, Salud, Cultura y Educación, a través de sus Áreas de Evaluación brindaron aportaciones puntuales, así como la Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres de la SEDATU, en carácter de Unidad Responsable del programa y como “la COORDINACIÓN” según ROP 2020.

²² Apartado 4.2 Instancias Responsables de las ROP 2020 del PNR http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/

al desarrollo y los diferentes actores que participaron, misma que está validada al interior de cada una de su dependencia y que por diversidad de opiniones expresa las distintas formas de ejecutar y participar en este programa.

El orden de aparición a lo largo del documento es el siguiente:

- SEDATU (Coordinación)
- Sector Vivienda
- Sector Salud
- Sector Cultura
- Sector Educación

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Comentarios generales [ASM]

SEDATU (Coordinación)

- a) Se realizará el análisis y consulta del presupuesto como una de las actividades de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), buscando optimizar los recursos y contribuir a una mayor difusión del programa, a través de las instancias responsables, los delegados estatales y los gobiernos locales en el ámbito de su competencia.
- b) Se vincularán los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyéndose en el marco normativo del diagnóstico del programa.

Sector Salud

El equipo evaluador señala que la creación del PNR se justifica porque el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) no logró atender con oportunidad y suficiencia los daños ocasionados por el fenómeno natural, es de señalar que las reglas de ese fideicomiso establece que solo se pueden asignar recursos a acciones en municipios que estén dentro de la declaratoria de desastre natural, correspondiendo otorgar recursos hasta el 50% de los daños cuantificados, el porcentaje restante se cubrirá con recursos de la entidad federativa. En este sentido los lineamientos específicos del Sector Salud y las reglas de operación definieron la atención a municipios que estuvieran fuera de la declaratoria o que no se contarán con los recursos suficientes para su ejecución o conclusión, permitiendo con ello ampliar la cobertura de atención.

El retraso en la publicación de los lineamientos específicos del Sector Salud repercutió en que no se alcanzaran las metas programadas, debiendo reprogramar acciones para el ejercicio fiscal 2020, como fueron la sustitución por obra nueva de centros de salud y solo otorgar recursos para proyectos ejecutivos. Esta situación se previó y para el PNR 2020 se trabajó de manera coordinada con la SEDATU para integrar los lineamientos de los cuatro sectores en las ROP en los tiempos establecidos, las cuales fueron publicadas el 2 de abril del año en curso.

Sector Educación

La normatividad para la evaluación de los programas establece que la evaluación de diseño se realiza para valorar su congruencia con base en sus documentos normativos, su diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y los Lineamientos y/o reglas de operación, para el caso específico de esta evaluación; esto se complementó con la información recabada en las entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la operación del programa.

La Evaluación de Diseño con trabajo de Campo 2019-2020 del Programa Nacional de Reconstrucción realizada por el equipo evaluador ha permitido la identificación de hallazgos (fortalezas/debilidades y oportunidades/amenazas) que permitirán la incorporación de acciones que deriven en la generación de servicios con mejor calidad y mayor oportunidad a los beneficiarios del programa.

En ese contexto, respecto de las recomendaciones presentadas en el Informe Final de la evaluación del PNR y hechas del conocimiento a través del oficio No. VQZ.SE.101.3/2020 suscrito por el CONEVAL se estima que, con relación a las acciones realizadas por el Instituto Nacional de Infraestructura Física y Deporte (INIFED), se presentan en este documento las razones por las cuales se considera factible o no factible la implementación de más acciones.

Cuadro 6. Principales mejoras derivadas de la evaluación.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
SEDATU (Coordinación)			
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>El equipo evaluador propone los siguientes párrafos para 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.</i>	<p>Conforme al Manual de Programación y Presupuesto 2020 "...Para el caso de los [...]programas presupuestarios (creaciones o modificaciones) [...], será necesario incluir la justificación correspondiente, en términos de la necesidad o beneficios."</p> <p>Atendiendo lo anterior, en las Reglas de Operación del PNR 2020, se fundamenta en la introducción, la justificación del programa: "El Gobierno de México, asumiendo su responsabilidad en la protección y garantía de los derechos humanos, impulsa a partir de 2019 el Programa Nacional de Reconstrucción, en adelante el PROGRAMA, a fin de abatir el rezago de atención a las personas y comunidades afectadas por los sismos ocurridos el 07 y 19 de septiembre de 2017, y el 16 de febrero de 2018, en la región centro-sur del país, en adelante los SISMOS. ..."</p>	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>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.</i>	<p>Referente a la estrategia de difusión, se estima que conforme se instrumente y consoliden las acciones, la población beneficiaria reconocerá el programa y el origen de los recursos. Las Reglas de Operación del ejercicio presupuestal 2020 incluyen lo siguiente:</p> <p>La CIR definirá los mecanismos para promover y difundir el programa con la finalidad de darlo a conocer a la población en general, así como para informar sobre los resultados del mismo. Las Instancias Responsables serán las encargadas de las actividades de difusión.</p>	<p>Lo anterior se considera como acción de mejora continua. Entre las actividades de la CIR, se realizará el análisis y consulta del presupuesto, buscando optimizar los recursos y contribuir a la difusión del programa, a través de las instancias responsables, los delegados estatales y los gobiernos locales en el ámbito de su competencia.</p> <p>Adicionalmente, se cuenta con materiales impresos, tales como un folleto informativo, Banners, Lonas informativas que</p>

²³ ASM Revisión, análisis o elementos que servirán para la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a través de la elaboración del Documento de Opinión correspondiente.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
		<p>Con el propósito de ampliar la difusión y para garantizar que en las localidades en las que se lleven a cabo las acciones del programa, la población cuente con mayor información, se buscará el apoyo de los Delegados Estatales de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, y sus áreas operativas, en el marco de los mecanismos de coordinación y colaboración que se establezca con dicha Coordinación General.</p> <p>Así también, se podrá contemplar, mediante los convenios de colaboración o acuerdos específicos con los gobiernos locales, la promoción y difusión del programa a nivel local, conforme a sus ámbitos de competencia.</p>	<p>contendrán información del tipo de obra y monto de inversión para cada subsidio otorgado, volantes para difundir la plataforma reconstruyendoesperanza.gob.mx; dichos materiales formarán parte de la campaña de difusión que se pondrá en marcha una vez que se reanuden las actividades en las comunidades, y se llevará a cabo con el apoyo de las estructuras locales de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.</p>
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>Al realizar un examen a detalle sobre los ODS, el equipo evaluador encontró la posible vinculación directa del PNR.</i>	La Coordinación General coincide en incorporar la vinculación del programa a los ODS, se incluirá la vinculación en el marco normativo del diagnóstico del programa, para presentarlo a la CIR.	La recomendación se considera como una acción de mejora.
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>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.</i>	<p>Conforme a las Reglas de Operación del Programa 2020, el SIR se define como Registro sistematizado de datos de todo el proceso del Programa Nacional de Reconstrucción, 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 que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa.</p> <p>El Sistema se encuentra en proceso de construcción y mejora continua, para su aplicabilidad.</p>	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa..
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>Se debe llamar a la atención de que en el diseño del programa se procure la integralidad de las acciones.</i>	Conforme a las Reglas de Operación 2020, el programa fundamenta la integralidad de las acciones en los numerales 3.5 y 3.6 “las	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
		acciones y proyectos se clasifican por Sectores: vivienda, educación, salud y cultura. La ejecución de estas acciones y proyectos, mantendrá un enfoque de derechos humanos, con énfasis en la gestión integral de riesgos, no únicamente para la reparación o reconstrucción de los inmuebles, sino para desarrollar en las comunidades una cultura de la prevención del riesgo, la mitigación y la recuperación que permita disminuir la vulnerabilidad de las personas y las comunidades." En el 4.1, se establece que: "La Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR) tiene por objeto fungir como instancia de coordinación y decisión de las acciones necesarias que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."	
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>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. Falta un Componente adicional relacionado con la coordinación interinstitucional entre la SEDATU y las cuatro Instancias Responsables.</i>	Conforme al numeral 4.2 de las ROP, las Instancias Responsables, deberán: "Realizar puntualmente el registro y actualización de las acciones programadas y autorizadas conforme a sus procedimientos internos, así como los avances físicos y financieros de cada una de ellas, en el Sistema de Información para la Reconstrucción (SIR);" En este sentido, se conformará la estructura y la base de información en el Sistema, lo que permitirá la medición de los indicadores y la disposición de los medios de verificación.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
	<i>En ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR. Si se toman como referencia las acciones programadas para el ejercicio fiscal de 2019 y se relacionan con los montos de los daños que aparecen en los daños pendientes de atención que se cuantifican en las ROP 2020, se tiene que a ese ritmo de</i>	Efectivamente, la temporalidad del programa depende de la disponibilidad de recursos para concluir las acciones de reconstrucción por Sector, para atender a la población y comunidades afectadas por los sismos 2017 y 2018.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
	<i>atención, la CONAVI concluiría con sus acciones en 2022; la Secretaría de Educación Pública en 2032; la Secretaría de Salud en 2021, y en 2024 la Secretaría de Cultura.</i>		
Informe Evaluación de Diseño con trabajo de campo	<i>Un aspecto a destacar y que se obtuvo de la entrevista a funcionarios de las Instancias Responsables, fue que los procesos enmarcados en la etapa de planeación llevaron mucho tiempo en 2019, debido a que fue un programa de nueva creación</i>	Las ROP 2020 integran los esfuerzos de los Sectores en una sola normativa, lo que aporta claridad a los procesos y permitirá ejercer el recurso con oportunidad.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
	<i>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.</i>	La modificación a otros instrumentos normativos, no son de competencia del programa.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
Sector Vivienda			
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	<i>El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas, por lo que se recomienda la utilización del Sistema de Información de Reconstrucción (SIR).</i>	Para 2020, la SEDATU retomó la operación del SIR, por lo que la CONAVI estará en posibilidades de solicitar que se incluya un módulo de captación de demanda, por lo que sería viable considerar la recomendación del equipo evaluador como un ASM.	Se sugerirá a la SEDATU la integración de un Módulo de Sistematización de los posibles beneficiarios del Sector Vivienda en el Sistema de Información de Reconstrucción.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	<i>La selección de la población beneficiaria en las cuatro Instancias Responsables del PNR no está sistematizada.</i>	El proceso de selección de beneficiarios en el caso del Sector Vivienda, tal como se menciona en el resumen ejecutivo del Informe Final de la evaluación de diseño del PNR se	Se documentará el proceso interno de selección de posibles beneficiarios, que para 2020 es reforzado con la participación de los servidores de la nación, los centros

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p>encuentra incompleta, por lo que es necesario precisar lo siguiente: La Conavi, estableció un formato para el registro de personas afectadas por los sismos que es verificado en campo, a través de visitas a los posibles beneficiarios y así poder integrarlos al padrón de posibles beneficiarios. Si bien en la práctica se están llevando a cabo estas actividades, será necesario que queden documentadas.</p> <p>En lo que corresponde al SIR, efectivamente se tiene previsto la integración de un Módulo de sistematización de la demanda, que se alimentará con la información que proporcionen la Comisión y la SEDATU.</p>	<p>integración de la Secretaría de Bienestar, la SEDATU y la Conavi.</p> <p>Asimismo, se sugerirá a la SEDATU la integración de un Módulo de Sistematización de los posibles beneficiarios del Sector Vivienda en el Sistema de Información de Reconstrucción.</p>
Matriz de Indicadores para Resultados	<i>Ninguno de los indicadores están cuantificados; todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018.</i>	Es viable considerar la recomendación del equipo evaluador como un ASM.	Se actualizarán de las fichas técnicas de los indicadores de desempeño del programa, para incluir la información correspondiente a la línea base.
Justificación de la creación y del diseño del programa	<i>El diagnóstico 2020 no guarda correspondencia con lo establecido en las ROP 2020. Asimismo, no señala un plazo para la revisión y actualización de éste.</i>	No está normada la periodicidad de actualización del diagnóstico, sólo se debe realizar si los programas sufren cambios o se genera información estadística nueva que pueda fortalecer el mismo diagnóstico, no obstante, es viable incorporarlo como un ASM.	Se sugiere integrar una versión sintetizada del diagnóstico 2020 en las reglas de operación y señalar que éste se actualizará una vez al año.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	<i>No hay alusión sobre la posible vinculación del PNR al logro de los ODS. Se presentó una propuesta de vinculación del PNR a los ODS (en la entrega del 2 de septiembre de 2019). El PNR hizo caso omiso a tal propuesta.</i>	Es viable considerar la recomendación del equipo evaluador como un ASM.	Se incluirá en el apartado de la presentación de las reglas de operación la alineación del Programa a los ODS, considerando la propuesta del equipo evaluador.
Sector Salud			
Hallazgos y resultados del análisis exploratorio	<i>En salud, sus lineamientos específicos facultaron a la Instancia Responsable a recibir las solicitudes de parte de las entidades federativas, levantar una cédula de diagnóstico (CD) para cada</i>	El levantamiento de la CD se realizó de manera coordinada entre las áreas de infraestructura de las Secretarías de Salud tanto federal como estatal, con servidores públicos con un perfil técnico de arquitectos e ingenieros, lo que	Se indicó a las entidades federativas que para las unidades médicas que se van a sustituir o reubicar, se requerirá obtener el Certificado de Necesidad, documento

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
	<i>una de ellas, y elaborar el listado definitivo de acciones y presupuesto</i>	permitió considerar unidades médicas que presentaban daños por los sismos y no por falta de mantenimiento; los presupuestos se elaboraron de acuerdo al levantamiento de daños de cada unidad médica.	normativo que señala el tipo de unidad a construir y su cartera de servicios.
Amenazas	<i>Entrega de acciones sin haber sido concluidas, o la entrega de acciones con muy baja calidad en su ejecución</i>	En el caso de las acciones e intervenciones correspondientes al Sector Salud, estas se llevaron a cabo forma, sin que se hayan registrado reclamos, quejas o denuncias.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
Sector Cultura			
Informe de Evaluación, Recomendaciones	<i>“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.”</i>	Completar el censo de bienes culturales afectados susceptibles de intervención a fin de establecer el horizonte de tiempo.	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.
Informe de Evaluación, Recomendaciones	<i>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</i>	Publicar las ROP 2020 y la Convocatoria correspondiente antes del fin del primer cuatrimestre del año.	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.
Anexo A.	<i>“[...] agilizar dicho proceso de formalización con los convenios”</i>	Publicar modelos de convenio adecuados para cada tipo de solicitante.	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.
Informe Final, Evaluación de Diseño 2019-2020 Programa Nacional de Reconstrucción, Conclusiones	<i>“Es conveniente tener una estrategia de difusión del programa más asertiva.”</i>	Procurar el apoyo, a través de convenios u otro tipo de instrumentos de colaboración, del INPI y del INALI y de otras instituciones adscritas a la Secretaría de Cultura con oficinas o representantes en los estados, municipios y comunidades para difundir la convocatoria de acuerdo con la diversidad cultural y de forma tal que se comuniquen de manera adecuada	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
		considerando la riqueza multilingüe de México. Aprovechar la estrategia de despliegue nacional del programa Cultura Comunitaria para difundir el programa.	
Sector Educación			
Población	<i>La selección de la población beneficiada en las cuatro instancias Responsables del PNR no está sistematizada.</i>	<p>En el caso del sector Educativo, se establecen los planteles atendidos, de acuerdo con los Lineamientos Específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo (LEPNRSE) para el ejercicio fiscal 2019 y modificados mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la en el numeral 7. “...el Instituto publicará, a nivel nacional, un informe trimestral que incluya la base de datos de los beneficiarios del PNR (DOF) el 4 de abril del 2019 y modificados mediante acuerdo publicado en el DOF el 18 de octubre del mismo año, establecen en el numeral 7. “El Instituto publicará, a nivel nacional, un informe trimestral que incluya la base de datos de los beneficiarios del PNR,...” asimismo señala más adelante “El padrón de escuelas públicas de las Comunidades escolares beneficiadas será publicado en la página web del INIFED en el portal www.inifed.gob.mx, de forma trimestral. Dicha información está disponible para consulta en el sitio: https://inifed.gob.mx/programa-nacional-reconstruccion/ en el cual se puede consultar los listados por Estado de planteles beneficiados, dicha información puede consultarse desde mediados del 2019. De forma similar, durante el 2019 se realizaron dos integraciones de padrones de beneficiarios, que como se señaló anteriormente en el caso del Sector Educativo, se establecen los planteles atendidos en el “Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales” a cargo de la Secretaría de</p>	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
		la Función Pública, información con fines de fiscalización.	
Estrategia de cobertura	<i>El PNR no cuenta con una estrategia de cobertura para mediano y largo plazo.</i>	A este respecto, es importante señalar que el programa es de nueva creación y su conceptualización es de atención a corto tiempo, por lo que no se planteó una estrategia a atender a mediano y largo plazo. Sin embargo, a la fecha y de acuerdo con los resultados obtenidos en la operación durante el ejercicio 2019, se considera necesario establecer estrategias y acciones relacionadas con su operación en el mediano y largo plazo, lo cual deberá considerar la coordinación del aspecto presupuestal.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
Padrones de beneficiarios	<i>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.</i>	Con relación a esta observación se pueden hacer las siguientes precisiones: En relación con la selección de beneficiarios en el caso del Sector Educativo, los Lineamientos Específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019 publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de abril del 2019 y modificados mediante Acuerdo publicado en el DOF el 18 de octubre del mismo año, establecen en su numeral 7. "El Instituto publicará, a nivel nacional, un informe trimestral que incluya la base de datos de los beneficiarios del PNRSE,..." asimismo señala más adelante "El padrón de escuelas públicas de las Comunidades escolares beneficiadas será publicado en la página web del INIFED en el portal www.inifed.gob.mx , de forma trimestral." Dicha información está disponible para consulta en el sitio: https://www.inifed.gob.mx/programa-nacional-reconstruccion/ en la sección "ubica tu escuela" se puede consultar los listados por	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
		Estado de planteles beneficiados; de igual manera se obtienen fichas por plantel. Desde mediados del 2019, esta información puede ser consultada sin restricciones. De igual manera, durante el 2019 se realizaron dos integraciones de padrones de beneficiarios en el "Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales" a cargo de la Secretaría de la Función Pública, información que tiene fines de fiscalización, no es de uso público.	
Matriz de Indicadores para Resultados	<i>Ninguno de los indicadores está cuantificado; todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018.</i>	Es importante señalar que el programa inició su aplicación en el ejercicio 2019, motivo por el cual no se cuenta con un antecedente que apoye el establecimiento de la línea base. Sin embargo, para los años subsecuentes se considerará como Línea base el 2019	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.
Matriz de Indicadores para Resultados	<i>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; tampoco existe información sobre las metas de los indicadores.</i>	Es importante señalar que el programa inició su aplicación en el ejercicio 2019, con una conceptualización de corto plazo motivo por el cual no se consideraron algunos elementos de mediano y largo plazo la cual no fue por omisión sino por la temporalidad de aplicación del programa en comento, por lo que no se planteó una estrategia al respecto. Sin embargo, para los años subsecuentes se considerará integrar la información de las metas a dichas Fichas.	Se considera viable la recomendación del equipo evaluador.
Matriz de Indicadores para Resultados	<i>El no tener metas cuantificadas hace difícil la valoración de las acciones del PNR, así como la utilidad de la MIR.</i>	Respecto a este punto, es importante comentar que, en el caso del Sector Educativo, si se establecieron metas en la Matriz de indicadores para Resultados.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.
Reglas de Operación del Programa	<i>El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las</i>	Como ya se señaló en párrafos anteriores, en el caso del Sector Educativo, los Lineamientos Específicos de operación del Programa	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²³
	<i>características de las solicitudes recibidas, por lo que se recomienda la utilización del Sistema de Información de Reconstrucción (SIR).</i>	Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019 publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de abril del 2019 y modificados mediante Acuerdo publicado en el DOF el 18 de octubre del mismo año, establecen en el numeral 7. “El Instituto publicará, a nivel nacional, un informe trimestral que incluya la base de datos de los beneficiarios del PNRSE,...” asimismo señala más adelante “El padrón de escuelas públicas de las Comunidades escolares beneficiadas será publicado en la página web del INIFED en el portal www.inifed.gob.mx , de forma trimestral.”	
Amenazas	<i>Entrega de acciones sin haber sido concluidas, o la entrega de acciones con muy baja calidad en su ejecución.</i>	En el caso de las acciones e intervenciones correspondientes al Sector Educativo, estas se llevaron a cabo en tiempo y forma, sin que se hayan registrado reclamos, quejas o denuncias.	La propuesta no se considera una acción de Mejora para el programa.

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación²⁴

SEDATU (Coordinación)

El cambio de mayor relevancia corresponde al instrumento normativo al pasar de lineamientos a reglas de operación, lo que permitió la reorganización administrativa y de gestión. Sin embargo, dicha modificación no responde al proceso de evaluación.

Sector Vivienda

El PNR fue creado en 2019, orientado a la atención de personas y comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, y considerado en el Plan Nacional de Desarrollo como uno de los objetivos del Eje II. Política Social. Por ello, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, se destinaron ocho mil millones de pesos para su operación, distribuidos entre las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (cinco mil 600 millones) y Educación Pública, Salud, y Cultura (800 millones cada una).

Conforme al decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 01 de marzo de 2019 se estableció que el programa sería operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y participan en ella las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Cultura, Seguridad Pública y Protección Ciudadana. La CIR está 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.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal 2019, al PNR le fue asignada la modalidad “U”, que corresponde a Otros subsidios, por lo que cada sector operó con sus propios lineamientos específicos, apegados a las disposiciones de los Lineamientos Generales emitidos por la SEDATU; para 2020 se le asigna en el PEF al PNR, la modalidad S. Sujetos a reglas de operación, por lo que a diferencia de 2019, se genera un documento único para los Sectores involucrados en la operación del programa, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2020, las reglas de operación del PNR.

Sector Salud

El Sector Salud no presentó algún cambio sustantivo durante el ejercicio de evaluación.

Sector Cultura

En lo que respecta al Sector Cultura, tras la experiencia en el primer año de operación se distinguen y priorizan –por medio de validación del Comité Ejecutivo– las acciones aprobadas en el ejercicio anterior que no pudieron realizarse previo a la publicación de la

²⁴ Acciones de mejoras planeadas o emprendidas.

convocatoria de 2020, así como los proyectos beneficiarios del PNR en 2019 que requieren una segunda etapa para lograr a cabalidad los objetivos del programa.

También, a niveles administrativo y operativo, se han implementado acciones de mejora tales como la incorporación de personal que permite apoyar la gestión y coordinación de las actividades, al ser el PNR un programa de reciente creación y no contar con una infraestructura específica para su operación.

Como ejemplo de mejora sustantiva se encuentra la modalidad de apoyo a la Capacitación que en 2019 enfrentó el problema de no poder concretar la firma de convenios de colaboración o contratos para su ejecución y que ahora se pretende atender con apoyo inclusive de organismos de la sociedad civil de tal forma que la firma de convenios de colaboración resulte de una manera más expedita.

Otra de las mejoras sustantivas se refiere al proceso de solicitud. Si bien en la elaboración de los Lineamientos Específicos del Sector Cultura para el ejercicio fiscal 2019 se partió de la experiencia de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura (DGSMPD) con la vertiente Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA) del programa presupuestario S-268 para el establecimiento de los requisitos en términos de la población objetivo, la experiencia de recibir en primera instancia algunas Solicitudes de Apoyo incompletas, llevó a que se redujera el número de requisitos en el primer paso para su evaluación y a simplificarlos en correspondencia con las capacidades y las herramientas disponibles de los solicitantes, atendiendo lo establecido en la fracción vi, artículo II., Capítulo VI, Título Tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Así mismo, se ofrece asesoría a los solicitantes previa a la dictaminación y no solamente posterior a la dictaminación para completar los expedientes. Finalmente, en lo que respecta al proceso de solicitud, se establece un plazo de prevención a fin de que los solicitantes tengan oportunidad de completar y/o corregir la solicitud, esto en correspondencia con lo estipulado en la fracción VII, artículo II., Capítulo VI, Título Tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En la Solicitud de Apoyo del ejercicio 2019 se consideraba la opción de una coinversión por parte del solicitante, situación que ya no se presenta en el año 2020 en atención a que varios municipios afectados por los sismos de 2017 y 2018 cuentan con población en extrema pobreza, lo que impedía una coparticipación económica en la restauración de bienes culturales dañados, y hubiera podido interpretarse por algún miembro de la Comisión Dictaminadora como óbice para privilegiar el otorgamiento de recursos.

Sector Educación

Derivado de lo establecido en la Ley General de Educación en que se señala que para el mantenimiento de los muebles e inmuebles, así como los servicios e instalaciones necesarios para proporcionar los servicios educativos, concurrirán los gobiernos federal, estatales, municipales y, de manera voluntaria, madres y padres de familia o tutores y

demás integrantes de la comunidad, y siendo que el párrafo segundo del artículo 106 de dicha Ley se menciona que el Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP) o su equivalente, tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos.

Asimismo, con el fin de establecer los criterios, mecanismos y procedimientos para la realización de acciones de reconstrucción de planteles educativos con la participación y ejecución directa de las comunidades educativas, a través del Comité Escolar de Administración Participativa, el cual estará conformado por directivos, maestros, padres de familia y alumnos del cuarto grado en adelante”. Esta decisión significó hacer un cambio en la operación del PNR en el sector educativo.

Para formalizar este tránsito, la Secretaría de Educación Pública emitió en el DOF, el 18 de octubre de 2019, el “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.

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 la contratación a través del INIFED. Para proseguir con esta actividad, el INIFED tendría un presupuesto asignado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

Los hallazgos identificados en esta evaluación aportan información relevante para la mejora en el diseño y operación del programa, de manera particular se comenta lo siguiente:

i) Sobre los resultados de la evaluación

SEDATU (Coordinación)

Algunas de las recomendaciones no reflejan los hallazgos encontrados en el análisis del programa; en el caso de la justificación, la experiencia de haber evaluado al FONDEN limitó la búsqueda de áreas de oportunidad que fundamentan la creación del PNR.

El Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) se encuentra en construcción y desarrollo, por tal, consideramos que no puede ser calificado únicamente por el sitio

“Reconstruyendo Esperanza”, que tiene la función de difusión de la política de la reconstrucción, e integra todos los recursos que se han invertido, como el FONDEN, seguros, recursos de los propios Sectores, iniciativa privada, gobiernos estatales, etc.

Sector Vivienda

Respecto de los resultados de la evaluación, esta Comisión considera que si bien los hallazgos detectados en la Evaluación de Diseño 2019-2020, contribuyen a la mejora del diseño y operación del PNR, es necesario mencionar que no en todos los casos las recomendaciones son pertinentes ni viables y no pueden consolidarse en acciones concretas que mitiguen las debilidades y amenazas que presenta el programa.

Sector Salud

Desde el punto de vista de la operación del PNR, los resultados de la evaluación reflejaron la situación que se presentó en el Sector Salud por la demora en la publicación de los Lineamientos Específicos, no alcanzado las metas programadas para el ejercicio fiscal 2019, reprogramando acciones para el ejercicio 2020.

Sector Cultura

Los resultados de la evaluación dan a conocer las áreas de oportunidad que la Secretaría puede aprovechar para operar mejor el PNR en el ámbito de su competencia y en las cuales ya se han hecho ajustes y modificaciones atendiendo las recomendaciones del equipo evaluador. Sin embargo, existen situaciones ajenas a la propia dependencia que requieren la toma de decisiones intersecretariales con el fin de agilizar procesos y gestionar simplificaciones administrativas que redunden en una mayor eficiencia y eficacia de los recursos humanos, materiales y económicos con los que se cuenta.

Sector Educación

El INIFED considera adecuados los hallazgos (fortalezas/debilidades) identificados a partir del contraste entre los documentos normativos presentados por las dependencias encargadas de la ejecución del programa y el trabajo de campo realizado por el equipo evaluador, y estima que estos nos muestran áreas de oportunidad que permitan mejorar la calidad y oportunidad en el otorgamiento de los servicios que se ofrece a la población susceptible de ser beneficiaria del programa.

Sin embargo, se estima que la atención de la mayor parte de las recomendaciones requerirá trabajar de manera conjunta con las otras dependencias involucradas, así como con la instancia coordinadora del programa para definir la factibilidad de implementar las acciones correspondientes.

ii) Sobre el proceso de evaluación

SEDATU (Coordinación)

El proceso de evaluación diseñado para cubrir dos ejercicios fiscales, en un programa con la complejidad y diversidad en los procesos de los 4 Sectores que lo integran, no contó con

tiempo suficiente para ajustarse y tener en consideración los cambios en el marco normativo de los lineamientos específicos durante el 2019 y los cambios hasta las Reglas de Operación del 2020.

Sector Vivienda

Esta Comisión reconoce la adecuada coordinación del proceso de evaluación por parte del AE de la SEDATU, a pesar de la dificultad de la evaluación donde intervienen dependencias de diferentes Sectores, las reuniones de trabajo se apegaron en todo momento a lo dispuesto en los términos de referencia y las actividades se realizaron conforme al cronograma establecido.

No obstante, se considera que deberían realizarse reuniones de trabajo internas a fin de revisar los avances de la evaluación y tener una posición previa de las dependencias a fin de que sean más ágiles las reuniones con el equipo evaluador.

Con relación a los trabajos en campo realizado para conocer las acciones del Sector Vivienda, esta Comisión opina que fue adecuada la intervención por parte de CONEVAL y del equipo evaluador, apegándose en todo momento a la agenda propuesta por esta Comisión y que fortalecieron el trabajo de gabinete.

Sector Salud

El proceso de evaluación al Sector Salud se considera que no fue oportuno, toda vez que los diferentes procesos se iniciaron de manera extemporánea, no facilitando las tareas al equipo evaluador.

Sector Cultura

El proceso de evaluación se considera adecuado en virtud de que se sujetó a la metodología establecida por los académicos y profesionales de las instituciones involucradas, misma que incluyó entrevistas, visitas de campo, intercambio de opiniones, informes periódicos y retroalimentación de información.

Sector Educación

Considerando la diversidad de los servicios contemplados en el PNR; la población o área de enfoque a atender; y los mecanismos para la selección de los beneficiarios de cada una de las áreas participantes, la implementación de una intervención pública con la participación de cuatro dependencias más una de coordinación, resultó tal como se menciona en el Informe Final de la evaluación un gran reto, al igual que la realización de la Evaluación de Diseño realizada al mismo, no obstante, se considera que el informe final refleja claramente la operación del programa y ha identificado adecuadamente tanto las fortalezas como las debilidades en su desarrollo.

iii) Sobre el desempeño del equipo evaluador

SEDATU (Coordinación)

El equipo evaluador contaba con experiencia en materia de gestión integral de riesgo, además de que habían realizado otras evaluaciones de programas como el FONDEN. Si bien esto es una ventaja en el abordaje de la política pública en materia de riesgos, se considera que algunas de las opiniones pretenden abarcar una problemática que rebasó en ocasiones los propios alcances de la evaluación.

Sector Vivienda

Por lo que hace al desempeño del equipo evaluador, puede mencionarse que presentaron en tiempo y forma los entregables correspondientes y se realizó la presentación de los avances a fin de que se retroalimentaran con los comentarios de los representantes de las Unidades Responsables del programa, siempre en apego a lo establecido en los términos de referencia de la Evaluación del Diseño del PNR. No obstante, esta Comisión opina que no siempre sus aseveraciones sobre la operación del programa son las adecuadas o correctas y se sitúan como una interpretación poco objetiva más que una recomendación viable que pueda traducirse en una acción concreta, por lo que se considera como una oportunidad de mejora fortalecer la comunicación directa entre el equipo evaluador y las áreas responsables de la operación del programa.

Sector Salud

Eficiente, con calidad y calidez.

Sector Cultura

El desempeño del equipo evaluador fue profesional, adecuado, abierto a la escucha y atendiendo los procesos establecidos desde el inicio de la evaluación.

Sector Educación

Respecto a este punto se comenta de la gran disposición del equipo evaluador para trabajar conjuntamente en las entrevistas con funcionarios del Instituto.

Asimismo, permitieron una retroalimentación en la entrega de los informes, lo cual fue de gran ayuda para la identificación de áreas de oportunidad y mejoras.

iv) Sobre la coordinación del CONEVAL

SEDATU (Coordinación)

Como se mencionó anteriormente, el proceso de evaluación diseñado para cubrir dos ejercicios fiscales, en un programa con la complejidad y diversidad en los procesos de los 4 Sectores que lo integran, no contó con tiempo suficiente para ajustarse y tener en consideración los cambios en el marco normativo de los lineamientos específicos durante el 2019 y los cambios hasta las Reglas de Operación del 2020.

Sector Vivienda

Respecto a la participación del CONEVAL, en su calidad de institución coordinadora, esta Comisión considera que fue adecuada, dado que hasta donde se tiene conocimiento

mantuvo la comunicación con el AE de la SEDATU y proporcionó el material necesario para la realización de la Evaluación de Diseño del PNR y acompañó en todo momento a las unidades responsables del programa y a la AE de la SEDATU, sin embargo, se considera como una oportunidad de mejora su participación más activa en la generación del Informe Final, a fin de que cumpla con las especificaciones señaladas en la metodología para tal fin.

Sector Salud

Una coordinación adecuada y oportuna, con la SEDATU y los Sectores de Vivienda, Salud, Cultura y Educación.

Sector Cultura

La coordinación del CONEVAL fue relevante para el desarrollo del análisis del programa, estableciendo un diálogo permanente con el equipo evaluador y las Secretarías involucradas, mismo que derivó en resultados que mostraron las áreas de oportunidad que se han mejorado en el presente año 2020.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

- a. Indicar aspectos particulares que considere pertinente enfatizar, matizar, complementar o, en su caso, corregir o debatir, particularmente (pero no exclusivamente) acerca de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación

SEDATU (Coordinación)

El presupuesto del programa para generar productos y servicios, no depende de la demanda por parte de los beneficiarios, sino del presupuesto asignado a través de la Ley de Egresos por los poderes legislativo y ejecutivo. Se atiende como prioridad a la Población Objetivo.

El enfoque y objetivo del programa no es comparable con otros programas existentes, como el FONDEN.

Sector Vivienda

Respecto a algunas de las aseveraciones del equipo evaluador, esta comisión requiere hacer las siguientes precisiones:

1. *La selección de la población beneficiaria en las cuatro Instancias Responsables del PNR no está sistematizada.*

Al respecto, se comenta que, tanto en los documentos de diagnóstico del programa, en los lineamientos generales del programa 2019 y en los específicos para cada

sector, y de manera particular para el censo del Sector vivienda, se contaba con el censo del FONDEN, el cual sirvió de base para orientar las acciones del programa, de ahí se determinó que las dos variables a utilizar para la priorización de las acciones fueran:

- a) Proporcionalidad del daño (fuera muy alta)
- b) Características del daño

Asimismo, durante las visitas en territorio, se fueron estableciendo las rutas de entrada y construyendo un mecanismo para dar atención directa a las personas beneficiarias. Para 2020, después de una revisión sobre el desempeño del programa en 2019, se determinó que la prioridad para la atención serán las viviendas con daño total y la atención de grupos en condiciones vulnerables.

2. *Es entendible que por la gran dependencia del PNR a la voluntad del Gobierno de México, en ninguna documentación disponible se puede comprobar la existencia de una estrategia viable y con certidumbre de cobertura para el mediano y largo plazo.*

Esta Comisión precisa que no es posible tener una estrategia de cobertura para mediano y largo plazo, originalmente la operación del programa únicamente estaba considerada para el ejercicio 2019, sin embargo, derivado de las necesidades identificadas en el territorio fue necesario continuar con la operación del programa.

No obstante, con la identificación de variables para la priorización de las acciones, se consolida una estrategia de atención en el corto plazo.

3. *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.*

Con relación al procedimiento de selección de beneficiarios, es necesario mencionar que al ser el PNR un programa de nueva creación, durante 2019, este procedimiento se difundió a través de los Lineamientos generales y específicos del programa.

En 2020, se hace a través de los criterios establecidos en las Reglas de Operación.

4. *Ninguno de los indicadores están cuantificados; todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018.*

Tal como ya se ha mencionado, el PNR se creó en 2019, por lo tanto, en ese momento no fue factible contar con datos cuantitativos para establecer una línea base a partir de 2018 y justo el primer año de medición y seguimiento a los indicadores de desempeño del programa se da a partir de su creación.

Asimismo, se precisa que la modificación de la MIR 2020 se realizó en agosto de 2019 y aún no se contaba con datos definitivos, ya que éstos se obtienen del cierre de la cuenta pública, por lo que la línea base de los indicadores corresponde a los resultados alcanzados en 2019.

5. *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; 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.*

Al respecto, es necesario mencionar que los indicadores de la MIR del PNR no contenían información sobre metas 2019, ya que fueron registrados de forma extemporánea en el sistema de la SHCP, por lo tanto, no fue posible registrar la meta anual original y éstas no aparecen en las fichas técnicas, sin embargo, en el primer trimestre de 2019 estas metas fueron ajustadas y se les dio seguimiento a lo largo del ejercicio fiscal, información que fue compartida con el equipo evaluador.

Respecto a las metas de mediano plazo y a la sexenal, en el proceso de creación y planeación del programa se consideró que éste podría operar únicamente en el ejercicio fiscal 2019, además de que depende de que se asignen recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de los resultados que se obtengan de la verificación en territorio de las solicitudes de apoyo.

6. *Las ROP 2020 no cuentan con una justificación del por qué el Gobierno de México decidió crear el PNR y no ajustar, actualizar y/o fortalecer las funciones del FONDEN, ni por qué se orientó sólo en cuatro Sectores de atención (vivienda, educación, salud y cultura), de los 17 que atiende el FONDEN. Se sugiere consolidar la justificación de la creación del PNR.*

El PNR fue creado en 2019 con el objetivo de atender a las personas y comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, y es parte de los objetivos del Eje 2. Política Social del Plan Nacional de Desarrollo.

Este programa surge como respuesta a las necesidades de la población que había sido afectada por los sismos y que en muchos casos ya habían recibido recursos del FONDEN, sin embargo, estos no habían sido suficientes para que recuperaran, específicamente en el caso de vivienda, un espacio seguro y habitable para el pleno ejercicio de sus derechos.

7. *El diagnóstico 2020 no guarda correspondencia con lo establecido en las ROP 2020. Asimismo, no señala un plazo para la revisión y actualización de éste.*

La periodicidad de actualización del diagnóstico, sólo se debe realizar si los programas sufren cambios o se genera información estadística nueva que pueda fortalecer el mismo diagnóstico.²⁵ Sin embargo, a fin de retomar la recomendación, se sugerirá a la SEDATU la integración de una versión sintetizada del diagnóstico 2020, señalando que éste se actualizará una vez al año.

²⁵ De acuerdo con los lineamientos establecidos por CONEVAL
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ_SE.164.19.pdf

8. *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.*

Si bien para finales de 2019 aún se encontraban acciones pendientes, es necesario comentar que durante el primer trimestre de 2020 se continuó con la ministración de recursos para el inicio de acciones y la conclusión de otras.

9. *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.*

Se debe precisar que al inicio de operación del PNR se trabajó con el Banco del Bienestar para la transferencia de los recursos, y se tuvieron muchas inconsistencias, por lo que se buscó otra alternativa que fue Banco Azteca y desde entonces, la Comisión ha trabajado para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y agilización en el pago de los subsidios a los beneficiarios.

Es necesario aclarar que ha sido prioritario asegurar que los recursos lleguen efectivamente al beneficiario y que se utilicen para el objetivo que se pretende, por lo cual la estrategia basada en la bancarización como mecanismo de control es correcta desde la perspectiva de esta Comisión, ya que de otra forma se correría el riesgo de que el beneficiario gaste los recursos en necesidades diferentes a la vivienda.

10. *En ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR. 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.*

Respecto a que en ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR, se aclara que en el proceso de creación y planeación del programa se consideró que éste podría operar únicamente en el ejercicio fiscal 2019, sin embargo, derivado de las necesidades identificadas en el territorio fue necesario continuar con la operación del programa y este se mantendrá con el compromiso de atender a la población que aún no haya recuperado su vivienda en condiciones habitables y seguras.

11. *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 repercuta 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.

El dato señalado en las ROPS 2020, se determinó en función de las metas comprometidas para las acciones de vivienda en 2019, mismas que se realizaron con base en los recursos asignados en el presupuesto aprobado a la Conavi para el programa presupuestario.

12. *La página “Reconstruyendo Esperanza” no ofrece ningún tipo de información cuantitativa sobre las acciones o avances del PNR.*

Actualmente en la página “Reconstruyendo Esperanza”, en el apartado de Acciones del Programa, ya se cuenta con información cuantitativa sobre las acciones o avances del PNR en cada sector, la cual puede consultarse en el siguiente link: <https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/#mapcomplediv>

Sin embargo, a fin de atender la recomendación se sugerirá a la SEDATU vincular en la página “Reconstruyendo Esperanza” al Sistema de Información de Reconstrucción.

Asimismo, cabe señalar, que la Conavi, publica las cifras de las acciones del programa en el Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV), que puede ser consultado en el siguiente link: http://sniiv.conavi.gob.mx/reportes/programas_conavi.aspx

13. *La transferencia de recursos desde la Instancia Responsable de vivienda hacia la población beneficiaria ha sido lenta. 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.*

Tal como se mencionó líneas arriba, al inicio del programa se trabajó con el Banco del Bienestar para la transferencia de los recursos, y se tuvieron muchas inconsistencias, por lo que se buscó otra alternativa que fue Banco Azteca y desde entonces, la Comisión ha trabajado para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y agilización en el pago de los subsidios a los beneficiarios.

De igual forma, se comentó la necesidad de asegurar que los recursos lleguen efectivamente al beneficiario y que se utilicen para el objetivo que se pretende, por lo cual la estrategia basada en la bancarización como mecanismo de control es correcta desde la perspectiva de esta Comisión.

Sector Salud

El retraso en la publicación de los lineamientos específicos del Sector Salud, no permitió reflejar las bondades del PNR en la reconstrucción de la infraestructura en salud, considerando que solo se ejecutaran acciones de demolición, estudios-proyectos ejecutivos y rehabilitación; reprogramando acciones de mayor impacto social como la sustitución o reubicación de unidades médicas para el ejercicio fiscal 2020.

Sector Cultura

Si bien el Informe Final es completo en tanto que cumple con lo establecido en los TdR, cabría otorgar un valor cualitativo mayor o distinguido a los factores emergentes imprevisibles experimentados a lo largo de la operación relatados por los distintos actores. Éstos forman parte del Informe pero no afectan sustantivamente la forma en que se enuncian las recomendaciones.

La valía de la evaluación es notoria en tanto que, dentro de lo permisible y posible, el programa ha sabido:

- 1) adaptarse en correspondencia con los entregables durante el transcurso mismo de la operación y,
- 2) realizado modificaciones sustantivas entre los dos años fiscales en los que se han provisto apoyos.

Existen recomendaciones para mejorar ante las cuales se pueden establecer acciones para evitar la recurrencia de las deficiencias a las que responden pero que dependen de modificaciones en ordenamientos normativos superiores para realmente remediarlas, tales como la exigencia de que los recursos se ejerzan en el ejercicio fiscal en que se otorgan, en el conocimiento de que existen acciones y procesos de restauración y conservación en bienes culturales que conllevan más de 12 meses de ejecución. De igual forma, la ministración de recursos en el último trimestre del ejercicio fiscal acota a que sólo se puedan desarrollar pequeñas etapas de intervención, dejando para ulteriores convocatorias la finalización de las acciones de preservación.

Sector Educación

Como se mencionó anteriormente el INIFED considera adecuados los hallazgos (fortalezas/debilidades) identificados a partir del análisis de los documentos normativos presentados por las dependencias encargadas de la ejecución del programa y el trabajo de campo realizado por el equipo evaluador, asimismo, estima estos como áreas de oportunidad para mejorar la operación y desarrollo del programa.

Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas en el desarrollo de la evaluación son sin lugar a dudas, áreas de oportunidad para la mejora continua de la operación del programa, que posibilite mejorar la calidad y oportunidad en los servicios que ofrece a la población susceptible de ser beneficiaria del mismo. Sin embargo, se estima que la atención de la mayor parte de las recomendaciones requerirá trabajar de manera conjunta con las otras dependencias involucradas, así como con la instancia coordinadora del programa para definir la factibilidad de implementar las acciones para su atención.

- b. Describir de manera general la utilidad de la evaluación para el Pp, con énfasis en la manera que se espera que los resultados de la evaluación apoyen la mejora del Pp, particularmente la UR del Pp*

SEDATU (Coordinación)

La evaluación generó utilidad para la mejora de procesos, sobre todo para la elaboración del diagnóstico y la MIR.

Sector Vivienda

Respecto a la utilidad de los resultados de la evaluación, esta Comisión considera que si bien los hallazgos detectados en la Evaluación de Diseño 2019-2020, contribuyen a la mejora del diseño y operación del PNR es necesario mencionar que no en todos los casos las recomendaciones son pertinentes ni viables y no pueden consolidarse en acciones que mitiguen las debilidades y amenazas que presenta el programa.

Sector Salud

La definición propia para cada sector de la población objetivo, para el caso del Sector Salud a las comunidades que habían sido afectadas en su infraestructura en salud por los sismos y que no había sido atendida o no disponía del recurso asignado para su reconstrucción, permitirá reflejar de manera más clara las acciones y metas del PNR.

Sector Educación

La evaluación realizada al programa es útil ya que nos permitirá observar cuáles son las áreas en las que se debe poner mayor atención para mejorarlas o en su caso que no sucedan.

- c. Hacer un pronunciamiento general sobre la pertinencia y factibilidad de las recomendaciones emitidas.^{26*}

SEDATU (Coordinación)

La mitad de las recomendaciones emitidas ya se habían incluido en la normatividad vigente; una de ellas no es competencia y materia de la evaluación. Dos recomendaciones resultan pertinentes y factibles de incluirse como acciones de mejora.

Sector Vivienda

Tal como se señaló en el cuadro del apartado 1. Uso de los hallazgos de la evaluación, aquellas recomendaciones que se consideren factibles de atender por parte de esta Comisión serán integradas al documento de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) para el mes de abril del próximo año, tal como se estipula en la normatividad aplicable.

²⁶ El pronunciamiento específico acerca de la adopción de cada una de las recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, se realizará mediante el Documento de Opinión que establece el numeral 8 del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, el cual deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes de abril inmediato posterior a la conclusión de la evaluación.

* Aspectos que deberán abordarse o responderse de manera obligatoria.

Sector Salud

Las recomendaciones realizadas fueron enfocadas de manera general a la operación del programa considerando entre otros factores, la población objetivo, los indicadores, así como a los diferentes procesos para los cuatro Sectores, pronunciando para cada uno recomendaciones que permitieron mejorar el PNR para el 2020.

Sector Educación

En este caso es pertinente comentar que sea factible la atención de las recomendaciones se requiere trabajar de manera conjunta con las otras dependencias involucradas, así como con la instancia coordinadora del programa.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

SEDATU (Coordinación)

La mitad de las recomendaciones emitidas ya se habían incluido en la normatividad vigente; una de ellas no es competencia y materia de la evaluación. Dos recomendaciones resultan pertinentes y factibles de incluirse como acciones de mejora.

Sector Vivienda

Como ya se ha comentado, esta Comisión considerará aquellas recomendaciones viables para ser consolidadas en acciones concretas que puedan retomarse para la consolidación del diseño del programa, así como en su diagnóstico y reglas de operación.

Sector Salud

En Salud, la instancia responsable para el ejercicio fiscal 2019, transfirió recursos a las entidades federativas mediante la firma de un convenio específico de transferencia de recursos y a los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) mediante una adecuación presupuestaria, quienes son los encargados de licitar y adjudicar la obra. Para el 2020, la transferencia de recursos a los OPD, se formalizó mediante un convenio de transferencia de recursos, lo que permite definir los alcances y compromisos tanto de la instancia responsable como de organismos referidos.

Sector Cultura

En el Sector Cultura la instancia responsable (DGSMPC) analiza de manera conjunta con el AE de la Secretaría de Cultura los resultados de las evaluaciones a fin de proponer, diseñar y establecer ASM 1) que respondan a los hallazgos durante la operación del programa –tanto administrativa como operativamente–; 2) que consideren cabalmente las recomendaciones de la Instancia Evaluadora legibles en el Informe Final, que consideren las capacidades institucionales y las de coordinación con los diversos actores del programa; y, 3) de los cuales se puedan derivar actividades que subsanen las posibles deficiencias encontradas.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

Sector Salud

El proceso de evaluación al componente salud refleja una realidad distante de las metas y objetivos del PNR, considerando, como ya se ha señalado el retraso en la publicación de los lineamientos específicos, llevando parte del programa de evaluación en entidades federativas, municipios y unidades médicas donde apenas habían iniciado o estaban por iniciar las acciones de trabajos de reconstrucción, lo que provocó, en algunos casos el desconocimiento del PNR.

- a. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Pp evaluado durante el desarrollo de la evaluación*

SEDATU (Coordinación)

La coordinación y cooperación entre la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional y la Coordinación fue ágil y eficaz.

Sector Vivienda

Como ya se mencionó, esta Comisión reconoce la adecuada coordinación del proceso de evaluación por parte del AE de la SEDATU, a pesar de la dificultad de la evaluación donde intervienen dependencias de diferentes Sectores; cabe mencionar que las reuniones de trabajo se apegaron en todo momento a lo dispuesto en los TdR y las actividades se realizaron conforme al cronograma establecido.

No obstante, y a fin de fortalecer los resultados de la evaluación, se sugiere al AE de la SEDATU que se realicen reuniones de trabajo internas en las que se revisen los avances de la evaluación, a fin de tener una posición como programa que permita que sean más ágiles las reuniones con el equipo evaluador y con la instancia evaluadora.

Asimismo, se sugiere al AE de la SEDATU mantener una participación más activa en la revisión de los informes de la evaluación a fin de que sean atendidos con prontitud los comentarios.

Sector Salud

La coordinación y cooperación entre los diferentes actores del Sector Salud (AE y UR), con las entidades federativas (áreas ejecutoras) se dio de manera eficaz y sin contratiempos, facilitando en todo momento el flujo de la información, lo que permitió que se coordinaran las acciones en gabinete y en campo para cumplir el objetivo de la evaluación.

Sector Cultura

La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Pp evaluado durante el desarrollo de la evaluación fueron muy buenas, gracias al talento y profesionalismo de sus integrantes, la permanente comunicación y las reuniones generadas para la exposición de los hallazgos y avances de la evaluación.

Sector Educación

La coordinación entre el equipo designado por la AE fue buena ya que durante el proceso y el tiempo en el que se realizó dicha evaluación hubo una gran comunicación, asimismo, se colaboró con ellos en las solicitudes de información.

- b. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación*

SEDATU (Coordinación)

Se considera que existió una coordinación adecuada.

Sector Vivienda

Hasta donde se tiene conocimiento, se mantuvo una buena comunicación entre el AE de la SEDATU y la instancia evaluadora externa durante el tiempo en el que fue realizada la evaluación que nos ocupa.

Sin embargo, se sugiere a ambas instancias su participación más activa en la aplicación de la metodología en las subsecuentes evaluaciones a fin de contar con documentos de mayor utilidad con propuestas de mejora viables aplicables a los programas.

Sector Salud

La coordinación y cooperación entre la AE y la instancia evaluadora externa fue de apoyo y trabajo en común.

Sector Cultura

La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación se dio en un ambiente de cordialidad y colaboración que ayudó a detectar las fortalezas y áreas de mejora del programa. Se siguió la metodología de evaluación planteada, misma que incluyó entrevistas, intercambio de información, visitas de campo, retroalimentaciones, acercamiento con los beneficiarios del PNR que dieron la pauta que obtener el análisis objetivo de los procesos y resultados.

Sector Educación

La coordinación fue buena ya que durante el proceso y el tiempo en el que se realizó dicha evaluación hubo una comunicación constante.

4.4 Calidad del Informe Final de evaluación

- a. Claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación*

SEDATU (Coordinación)

La Coordinación considera que la redacción del informe es comprensible al lector.

Sector Vivienda

Esta Comisión considera que en el Informe Final debe cuidarse más la redacción, ya que es un documento oficial que forma parte de un proceso de transparencia y rendición de cuentas y en ciertos apartados se usa un lenguaje coloquial y un tanto confuso.

Sector Salud

Claro, sin tecnicismos y de fácil lectura y comprensión.

Sector Cultura

El lenguaje utilizado permite comunicar con eficiencia los resultados de la evaluación; no obstante, se leen algunos errores ortográficos y de estilo.

Sector Educación

El lenguaje del Informe final es el adecuado ya que es fácil de entender los resultados.

- b. Objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación*

SEDATU (Coordinación)

La Coordinación considera que los criterios de objetividad e imparcialidad se cumplieron parcialmente en las recomendaciones.

Sector Vivienda

Como ya se ha mencionado, esta Comisión reitera que algunas de las recomendaciones emitidas por equipo evaluador se quedan en un nivel de crítica al programa sin que se consoliden como propuestas puntuales sobre las mejoras que deben realizarse. En este sentido, se sugiere que se mantenga una comunicación asertiva con encargados de la operación del PNR a fin de que sean aclaradas las dudas que se presenten y no se dejen espacios a la interpretación que como se observa en el Informe Final siempre se cuenta interpretaciones poco objetivas.

Sector Salud

Fue equitativo, sin ser tendencioso y subjetivo a alguno de los Sectores que participan en el PNR.

Sector Cultura

El Informe Final es objetivo e imparcial.

Sector Educación

Hubo objetividad e imparcialidad por parte del equipo para realizar la evaluación al analizar los elementos presentados.

- c. Consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación; Calidad general del Informe Final de la evaluación.

SEDATU (Coordinación)

- Se considera que no se tuvo suficiente tiempo para analizar las Reglas de Operación 2020 y encontrar áreas de oportunidad en los ajustes realizados en los procesos.
- Se considera que el retraso de la publicación de los Lineamientos Específicos de los Sectores Cultura y Salud, afectó la instrumentación de las acciones por lo que no se pudieron valorar los resultados del programa.
- La calidad del Informe Final es aceptable, y congruente.

Sector Vivienda

Con relación a la calidad del Informe Final, esta Comisión observa que contiene los elementos señalados en la metodología establecida por el CONEVAL y de forma general resume adecuadamente los hallazgos encontrados a lo largo de la evaluación; sin embargo, como se ha venido comentado, las recomendaciones emitidas en el Informe Final debe contener argumentos sólidos que permitan considerar su aplicación en acciones concretas y puntuales que mejoren el desempeño del programa.

Sector Salud

El Informe Final se enfoca de manera general a la operación del PNR, así como de manera particular a cada sector, señalando y diferenciando para cada uno de ellos, los aspectos de operación, estructura y alcances y metas conforme a sus objetivos e indicadores.

Sector Cultura

El Informe Final recoge, contrasta y concluye de manera eficaz y balanceada las informaciones provenientes de los distintos métodos de evaluación. Da justa medida a lo expresado por los distintos actores.

Sector Educación

Es menester comentar elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación, son los suficientes y necesarios para conocer los resultados de la evaluación.

4.5 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Sector Vivienda

Como se mencionó anteriormente, el desempeño del equipo evaluador se considera que fue profesional y comprometido, puede mencionarse que presentó en tiempo y forma los entregables correspondientes y realizó la presentación de los avances a fin de que se retroalimentaran con las opiniones de los representantes de las instituciones que intervienen en la operación del programa.

Por lo que a fin de fortalecer su desempeño se sugiere que en lo sucesivo considere una comunicación más cercana con los equipos operativos de las UR que favorezca su visión respecto del programa evaluado y así generar propuestas sólidas que sean de viable aplicación.

Sector Salud

El equipo evaluador fue preciso en la solicitud de la información que se requería en cada proceso, lo que permitió llevar a cabo cada una de las etapas y acciones que tenían programadas de manera oportuna, mostrando en todo momento disponibilidad y apertura.

Sector Cultura

El equipo evaluador tuvo una actitud permanente de apertura, se desarrolló de manera profesional, y atendiendo los procesos establecidos desde el inicio de la evaluación.

Sector Educación

El desempeño del equipo evaluador fue el adecuado, sin embargo, es importante comentar que al ser este un programa intersecretarial, en el que participan varios sectores, hace más compleja llevar a cabo una evaluación estandarizada y que cada Sector tenía sus vertientes que dificultan tanto su operación y su evaluación.

4.6 Sobre la institución coordinadora

- a. El proceso de evaluación coordinado por la Instancia de Coordinación (CONEVAL) y de la metodología empleada para la evaluación a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado.

SEDATU (Coordinación)

La metodología empleada a partir del modelo de TdR, es adecuada y permite conocer los alcances y resultado esperado; sin embargo, es necesario fortalecer el proceso de retroalimentación a lo largo de las distintas etapas, así como el seguimiento de los comentarios emitidos a los entregables.

Sector Salud

El proceso de evaluación y la metodología en concordancia con los términos de referencia, consideró dentro de sus objetivos el analizar la creación y diseño del programa, la población objetivo, la congruencia entre el diseño del programa y los lineamientos generales y específicos de cada Sector, la complementariedad o coincidencia con otros programas federales, la identificación y mapeo de los diferentes procesos de cada Sector, el trabajo de campo en al menos tres entidades, entre otros.

Sector Cultura

Los TdR deberían contemplar más los factores emergentes, en virtud de no ser un programa permanente que se tiene que adecuar a estructuras institucionales ya consolidadas.

Sector Educación

La participación del CONEVAL en esta evaluación fue primordial ya que esto permitió una buena coordinación y comunicación con el equipo evaluador. No obstante lo anterior, respecto a la metodología esta se sugiere sea más flexible ya que al ser un programa en el que participan diversos sectores con diferentes características cada uno, complicó la definición de diversa información.

- b. La pertinencia y suficiencia del modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación

SEDATU (Coordinación)

Es pertinente incluir los procesos establecidos en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, con objeto de homologar a la normativa la definición de los Macroprocesos incluidos en el análisis exploratorio.

Sector Salud

Los alcances de los TdR empleados se enfocaron a evaluar con pertinencia y suficiencia los alcances, objetivos y metas de la operación del PNR, distinguiendo y separando los diferentes procesos de cada uno de los Sectores que en él intervinieron.

Sector Vivienda

Esta Comisión considera que el CONEVAL, en su calidad de institución coordinadora, mantuvo una adecuada comunicación con el AE de la SEDATU y en su momento con esta Comisión, hasta donde se tiene conocimiento proporcionó el material necesario para la realización de la Evaluación de Diseño del PNR.

Si bien se considera que las preguntas establecidas en la metodología para cada sección son suficientes, esta Comisión considera que no todos los casos son aplicables para el programa, dadas sus características particulares derivado de la intervención de diferentes instituciones, por lo que se sugiere que, en la medida de lo posible, se adecúen las preguntas a las características de este tipo de programas interinstitucionales.

Asimismo, se sugiere lo siguiente:

- Complementar la metodología con la realización de talleres de trabajo a fin de generar propuestas factibles y puntuales que permitan tanto la mejora en el programa como la retroalimentación para el equipo evaluador y para los integrantes de UR.
- Una participación más activa en la definición de las propuestas, a fin de que se consoliden aquellas que son viables y fortalezcan el diseño y la operación de los programas.

- Llevar a cabo una corrección de estilo de los documentos generados ya que son públicos, a fin de que sean entendibles para cualquier persona y no se dejen espacios a suposiciones o malas interpretaciones.

Con relación al modelo de TdR para la contratación de los servicios de evaluación del diseño, en caso de considerar la integración de talleres de trabajo con los representantes de la operación del programa, se sugiere que se ajusten estos términos de referencia en lo correspondiente.

Sector Educación

Los TdR son lo suficiente para llevar a cabo la evaluación, sin embargo, se sugiere sea más flexible ya que al ser un programa en el que participan diversos sectores con diferentes características cada uno, se hace más compleja la definición de los alcances de la información.

Conclusiones

Como aspectos generales, la UPDI manifiesta que el principal reto para llevar a cabo esta evaluación es la coordinación entre distintas instituciones que participaron en el proceso, toda vez que cada uno de los Sectores se encontraba en proceso de aprendizaje continuo por ser el primer año de operación y considerando que cada uno de ellos opera bajo diferente normatividad como procesos internos.

Además, cabe señalar que las áreas involucradas tenían como prioridad la operación del PNR, y debido a su complejidad no siempre había tiempo suficiente para acompañar el proceso de la evaluación.

Adicionalmente, se considera que en ejercicios posteriores, la Instancia Coordinadora debe brindar plazos para retroalimentación más amplios, toda vez que cada AE debe hacer contacto interno con las áreas operativas o con las que considere necesarias, en un efecto cascada para que el ejercicio de la evaluación cumpla con su cometido.

Referencias

- CONEVAL. (2017). *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL. (2018). 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México. Ciudad de México, México.
- Bresciani Lecannelier, L. E. (2012). De la emergencia a la política de gestión de desastres: la urgencia de institucionalidad pública para la reconstrucción. En *Emergencia y reconstrucción: EL ANTES Y DESPUÉS DEL TERREMOTO Y TSUNAMI DEL 27F EN CHILE. Aprendizajes en materia habitacional, urbana y de seguros*. (págs. 39-64). Chile: Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica; Fundación MAPFRE.
- DOF. (17 de abril de 2019c). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558062&fecha=17/04/2019
- DOF. (1 de marzo de 2019). *DECRETO por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/449869/Decreto_por_el_que_se_crea_la_Comisio_n_Intersecretarial_para_la_Reconstruccio_n.pdf
- DOF. (26 de Marzo de 2019a). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555144&fecha=26/03/2019
- DOF. (4 de abril de 2019b). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5556818&fecha=04/04/2019
- DOF. (29 de agosto de 2019d). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570666&fecha=29/08/2019
- DOF. (19 de septiembre de 2019e). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019, de la Secretaría de Cultura*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572815&fecha=19/09/2019
- DOF. (2 de abril de 2020). *ACUERDO en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/2020
- SEDATU. (2019a). Cuarto Informe Trimestral del Programa Nacional de Reconstrucción.
- SEDATU. (2019b). Diagnóstico del Programa Nacional de Reconstrucción.
- SEDATU. (2020). Diagnóstico del Programa Nacional de Reconstrucción.

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación

Anexo B. Referencias de la Evaluación

Anexo C. Evaluación de Diseño

Anexo D. Análisis de Funcionamiento

Los anexos pueden consultarse en la siguiente liga de descarga:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip