



Documento de Posición Institucional

Clave del Pp	S281	Denominación del Pp:	Programa Nacional de Reconstrucción
Unidad Administrativa	Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (CGGIRD)		
Nombre del Responsable de esta Unidad	Julio Millán Soberanes		
Tipo de Evaluación	Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 (FIMyE)		
Equipo Evaluador	Área de Evaluación del Ramo 15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano"		
Instancia Coordinadora	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		
Año de la Evaluación	Numeral 52 del Programa Anual de Evaluación 2020		

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

En el contexto de una orientación de los programas presupuestarios hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (CGGIRD) considera que la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 (FIMyE) debe sintetizar y presentar de forma homogénea los resultados y cobertura del programa, así como, la valoración de las fortalezas y las áreas de oportunidad.

Comentarios generales [ASM]

Cuadro 1. 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 ¹
1	Se sugiere actualizar el documento diagnóstico principalmente en los apartados: objetivo, poblaciones y cobertura, buscando consistencia con la MIR y ROP vigentes señalando un plazo para su actualización.	El documento de diagnóstico se encuentra en proceso de actualización, coincidimos que requiere reforzar el sustento de la MIR y ROP. La población objetivo y cobertura del programa se han definido en las ROP del Programa 2020, y se ha integrado al proyecto de diagnóstico, por lo que se está en proceso de integración de bases de datos, modificación de MIR y ROP 2021.	Actualización del diagnóstico 2020.

¹ASM 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.



2	Se sugiere documentar lo principales procesos del Programa, así como la participación de las Instancias Responsables en un Manual de Operación del Programa.	Los principales procesos del programa son documentados por cada instancia responsable del PNR acorde con los numerales 3 y 3.6 de los Lineamientos Generales 2019; y el numeral 5 de las Reglas de Operación 2020., en las que se detalla la participación de las instancias responsables.	Acción susceptible de mejora aplicada en 2019 y 2020.
3	A partir de los resultados de las acciones de cada sector se sugiere el procesamiento de información del tal forma que se presenten resultados integrales por Municipio.	Acorde al numeral 4.2 de las ROP 2020 las instancias responsables son quienes realizan 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; adicionalmente se publica en la página www.reconstruyendoesperanza.gob.mx , visualizados por municipio.	Acción susceptible de mejora aplicada en 2020.
4	Se sugiere una revisión puntual de la población objetivo en la MIR 2021 a fin de que sea consistente con el indicador a nivel Fin que el PNR reportará como se indica en el PSEDATU 2020-2024.	Se encuentra en proceso de revisión la MIR 2021.	Mejora de la MIR 2021.

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación²

Publicación de las Reglas de Operación del Programa Nacional Reconstrucción, en el DOF 2 de abril de 2020.

Finalmente, de manera particular, en el sector educativo es importante mencionar los siguientes cambios en la operación del programa:

La **Ley General de Educación publicada** el 30 de septiembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, 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

² Acciones de mejoras planeadas o emprendidas



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.

En ese contexto, la decisión antes expuesta significó hacer un cambio importante 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.

De esta manera las ROP 2020 rescatan los principios básicos del acuerdo de octubre de 2019, pero mantienen al INIFED (en liquidación), como la instancia responsable del sector educación en el PNR. El INIFED (en liquidación) será el encargado 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 (en liquidación).

Otro aspecto importante que es necesario considerar es lo que señala la citada Ley General de Educación respecto a la extinción del INIFED (en liquidación), lo cual afecta de manera importante en la operación del Programa para el próximo ejercicio fiscal.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

La CCGIRD y los sectores consideran que la evaluación no integra todos los componentes en sus apartados, no se considera la situación inicial del Programa, y las acciones de mejora realizadas al 2020.

Se emite la siguiente opinión de la evaluación:

1. Respecto a la descripción del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) 2019 en la FIMyE, se señala el objetivo general del Programa, sin embargo, los Lineamientos generales establecen como Población objetivo, aquella a la que están dirigidas las acciones y proyectos del PROGRAMA, priorizando (omitido en la FIMyE) la atención a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, y 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.
2. La orientación del Programa Nacional de Reconstrucción está dirigida a atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, priorizando aquellos municipios donde hubo mayor concentración de daños, y de acuerdo a las Declaratorias.
3. En este sentido, para lograr la coincidencia en la atención de los 4 sectores participantes en el programa, se establecieron los criterios de prioridad y posteriormente, como parte del proceso de mejora, las Reglas de Operación 2020 del PNR, en su numeral 3.5 Criterios y procedimientos de elegibilidad, señala que "las acciones y proyectos del programa, están dirigidos a los **municipios**



afectados por los SISMOS, en beneficio de la población y comunidades que aún no han sido atendidos o lo fueron parcialmente".

1. Resultados

En cuanto a los resultados presentados de la evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020, efectivamente, el PASH refleja el FIN el indicador que tiene como nombre "Índice acumulado de localidades atendidas.", y el método de cálculo corresponde a $(\text{Porcentaje de viviendas atendidas} \times 0.6) + (\text{porcentaje de inmuebles educativos atendidos} \times 0.2) + (\text{porcentaje de infraestructura de salud atendida} \times 0.15) + (\text{porcentaje de bienes culturales atendidos} \times 0.05)$; el nombre enuncia localidades, sin embargo el método de cálculo refleja acciones, por lo que derivado de la evaluación de diseño, identifica la falta de horizontalidad, (situación que ya se encuentra en revisión de los sectores que integran el programa); sin embargo no se identifican deficiencias el resto de los indicadores: de propósito (miden el avance de acciones en municipios atendidos), las componentes (que miden el avance de las acciones realizadas) y las acciones (contribuyen al logro de los componentes), así como los supuestos de cada nivel de la MIR, lo que da cumplimiento a la horizontalidad;

Coincidimos que en cuanto a los medio de verificación, no fue posible tener acceso, por encontrarse en construcción el Sistema de información acorde con los lineamientos 2019 y reglas de operación 2020, sin embargo, los recursos no fueron suficientes, por lo anterior para las ROP 2021 se tiene como estrategia que los sectores son los responsables del resguardo, procesamiento e integración de la información generada por los apoyos que otorga el programa, y se concentrará la información validada por los sectores en el sitio www.reconstruyendoesperanza.gob.mx

Lo anterior nos permitirá brindar información para el cálculo de los indicadores.

Además de las justificaciones señaladas, cabe mencionar que, el Programa no contó con el recurso solicitado en el 2018, mismo que, permitiría atender durante el 2019, las 208,326 acciones estimadas; además, del recorte presupuestal durante el ejercicio fiscal, que redujo el número de acciones atendidas en relación a las programadas. Las cuales requieren un proceso reciente de verificación en campo, para estimar el otorgamiento de los subsidios.

Por otro lado, la transferencia tardía se debió al cumplimiento de la normatividad y publicación de los Lineamientos específicos por sector, que, al tratarse de un programa de nueva creación, el proceso de conformación de los equipos de trabajo y la implementación del Programa en el territorio y oficinas centrales, presentó una curva de aprendizaje, que consideramos es positiva a diferencia del análisis que se presenta en el mismo párrafo en comentario.

Las inconsistencias en el PASH; derivan de las justificaciones que los sectores emitieron en cada caso, (quedando registrado en el sistema). Sintetizando las causas expuestas por los sectores, éstas responden a los ajustes realizados: primero, a la reducción del presupuesto asignado al programa; segundo a la necesidad de verificar en campo el nivel de daño de cada vivienda, plantel, inmueble o bien cultural, y en algunos casos la revisión física de los inmuebles con mayores daños, requirieron de la elaboración de estudios técnicos especializados conduciendo a la reprogramación de las obras y tercero a la publicación y operación tardía de los lineamientos específicos del sector salud, y cultura (éste último atendido con las ROP 2020).

2. Cobertura

En cuanto a los resultados presentados de la evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020, efectivamente, el PASH refleja el FIN el indicador que tiene como nombre "Índice acumulado de localidades atendidas.", y el método de cálculo corresponde a $(\text{Porcentaje de viviendas atendidas} \times 0.6) + (\text{porcentaje de inmuebles educativos atendidos} \times 0.2) + (\text{porcentaje de infraestructura de salud atendida} \times 0.15) + (\text{porcentaje de bienes culturales atendidos} \times 0.05)$; el nombre enuncia localidades, sin



embargo el método de cálculo refleja acciones, por lo que derivado de la evaluación de diseño, identifica la falta de horizontalidad, (situación que ya se encuentra en revisión de los sectores que integran el programa).

En cuanto a la orientación del Programa Nacional de Reconstrucción, está dirigida a atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, priorizando aquellos municipios donde hubo mayor concentración de daños, y de acuerdo a las Declaratorias. Acorde con los lineamientos 2019 y ROP 2020; información que se encuentra disponible en la página www.reconstruyendoesperanza.gob.mx.

3. Análisis del Sector

Efectivamente el PND vincula al PNR al Eje II y Objetivo 3, por lo que la vinculación del indicador es directa al programa, y se entiende como Unidad Responsable a la Instancia Responsable por sector del Programa y son los ejecutores del recurso asignado directamente en el PEF, y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019 y 2020.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

Respecto a las Fortalezas y/u Oportunidades:

- (F) El PNR otorga los apoyos para la reconstrucción, si bien, en los criterios de elegibilidad se prioriza a "población vulnerable", el beneficio está dirigido a "los municipios afectados por los SISMOS, en beneficio de la población y comunidades que aún no han sido atendidos o lo fueron parcialmente", acorde con el numeral 3.6 las Reglas de Operación del Programa en 2020.
- (O) Se ha definido un SISTEMA DE INFORMACION que permita brindar orden y control en las áreas por cada sector que generan la información, e integrar los resultados en el sitio web www.reconstruyendoesperanza.gob.mx.
- (O) Referente a la justificación por el cambio de localidad a municipio, consideramos que esta unidad de medida se encuentra establecida desde los lineamientos 2019 y en las ROP 2020, en consecuencia de que, es donde existe coincidencia entre las diferentes acciones de reconstrucción que realiza el Programa (vivienda, planteles educativos, inmuebles de infraestructura de salud y bienes culturales). Por otro lado, las declaratorias de desastre también coinciden en la unidad de medida (municipio con daños).
- (O) Referente a la Estrategia de focalización, corresponde a las Instancias Responsables del programa, el reporte de información a la CIR de las acciones de su sector a nivel municipal.

Por otro lado, en cuanto a las Debilidades y/o Amenazas:

- (A) Se señala como Amenaza el cambio en el ámbito de atención de Localidades a Municipios, sin embargo, no existe cambio, el indicador tiene como nombre localidades y el método de cálculo refiere a las acciones de reconstrucción realizadas; la MIR se encuentra en proceso de revisión de los sectores y la coordinación, para su fortalecimiento.
- (D) Si bien es cierto que las acciones de reconstrucción y otorgamiento de subsidios son distintos, no son causados por la normatividad, el objetivo del Programa es atender a los municipios afectados por los sismos en beneficio de su población. La unidad de medida en la que coinciden los sectores para brindar atención en conjunto es el municipio, también acorde con las declaratorias de desastre.



- (D) La diversidad de acciones que se atienden con el programa, reconstrucción de viviendas, planteles educativos, inmuebles de infraestructura de salud y bienes culturales, inciden no solo en la atención de la población más vulnerable que se atiende, sino de la población del municipio en su conjunto.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

Se tomarán en cuenta aquellos resultados que fortalezcan al Programa Nacional de Reconstrucción, en los aspectos susceptibles de mejora que se han comprometido.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

Existe la percepción de falta de retroalimentación para la integración de información con la finalidad de contar con más elementos, revisión en conjunto con los sectores que forman parte del Programa, así como, validación de la información final para la evaluación.

4.4 Calidad del Informe Final de evaluación

La calidad de la FIMyE es un área de oportunidad para las áreas que integraron la evaluación, cabe señalar que, se observan imprecisiones en el manejo de la información.

4.6 Sobre el proceso de recolección de información mínima para la elaboración de la FIMyE

Los sectores participaron en el proceso de integración de información y no se identificaron fallas en el proceso.

4.7 Sobre la institución coordinadora

Para el desarrollo de esta evaluación las Instancias Responsables (Vivienda, cultura, educación y Cultura) no tuvieron contacto directo con el CONEVAL por lo tanto, no se encuentran en posibilidad de emitir una posición al respecto.

Ing. Julio Millán Soberanes
Coordinador General de Gestión Integral de
Riesgos de Desastres (CGGIRD)