

ANÁLISIS EXPLORATORIO DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LA SEDATU, 2019-2020

**Programa de Fomento a la Planeación Urbana,
Metropolitana y Ordenamiento Territorial
(PUMOT)**

**Programa Nacional de Reconstrucción
(PNR)**

Entrega 1

Estrategia del trabajo de campo

Ciudad de México, 29 de julio de 2019

Índice

Siglas y acrónimos	3
Introducción	4
1. Análisis de gabinete	7
1.1 Programa Nacional de Reconstrucción	7
1.2 Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial	18
2. Metodología del trabajo de campo	24
2.1 Identificación y delimitación del trabajo de campo	25
2.2 Selección de actores clave	38
2.3 Prueba piloto	40
2.4 Instrumentos de recolección de información	41
2.5 Cronograma de actividades	42
2.6 Agenda de trabajo	44
2.7 Formatos de consentimiento	48
Bibliografía	48
Anexo 1: Instrumentos de recolección de información	49
Anexo 2: Modelo de carta de consentimiento informado	60

Siglas y acrónimos

CIR	Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
DGDUSV	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
DGOTAZR	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
DGPLADES	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, Secretaría de Salud
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
DGSMPC	Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PNR	Programa Nacional de Reconstrucción
PUMOT	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial
SDUV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
UPPEI	Unidad de Política, Planeación y Enlace Institucional, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social en sus artículos 72 al 81 establece que el objetivo de la evaluación de la política de desarrollo social consiste en revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, sus metas y sus acciones, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

En los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, en su numeral vigésimo segundo se menciona que durante el primer año de operación de los programas nuevos se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño, en los términos que se establecen en el lineamiento décimo octavo, fracción I, del mismo. Además, se menciona que igualmente se deberá realizar, durante el primer año de ejecución, un análisis del funcionamiento y operación de los siguientes procedimientos:

- Los mecanismos de elegibilidad para la selección de proyectos y/o beneficiarios, así como de las áreas geográficas en las que se ejecute el programa nuevo.
- La integración y operación de su padrón de beneficiarios.
- Los mecanismos de atención del programa nuevo.
- La entrega o distribución del programa nuevo.
- El registro de operación programáticas o presupuestarias.
- La rendición de cuentas, transparencia y difusión de información.
- Otros aspectos que soliciten la Secretaría, la Función Pública, y el Consejo en el ámbito de su competencia, de forma coordinada o que las dependencias o entidades consideren conveniente que incluya el programa.

Debido a la reciente puesta en marcha de programas prioritarios, siendo dos de ellos el Programa Nacional de Reconstrucción y el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, se considera pertinente realizar un análisis exploratorio de las intervenciones, en el que se recopile, sistematice y analice información de gabinete y de trabajo de campo que permita entender su diseño, funcionamiento y operación, identificando los procesos que llevan a cabo y analizando a profundidad aquellos que se consideran sustantivos para cumplir con el objetivo general de la intervención.

Este análisis exploratorio permitirá ofrecer insumos que coadyuven a mejorar la eficiencia y la eficacia del Programa Nacional de Reconstrucción, así como del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el marco de austeridad Republicana, de atención a las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en el país, y de generación de bienestar para la población, lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

De esta manera, el objetivo general consiste en elaborar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción (modalidad y clave U281) y del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (modalidad y clave S282) en el periodo 2019-2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera, así como identificar las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios y con ello contribuir a la mejora del programa.

Para alcanzar el objetivo general se tienen los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa en cuestión.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y de rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- Identificar, describir y mapear sus procesos, distinguiendo aquellos sustantivos.
- Analizar el funcionamiento de cada programa, con especial énfasis en sus procesos sustantivos, considerando sus objetivos, las características de la población que atiende y los diferentes contextos en los que opera.
- Identificar las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de los beneficiarios.
- Identificar hallazgos y riesgos tanto a nivel normativo y del diseño como operativo.

Si bien los dos programas que se evalúan cuentan con una documentación importante, que facilitan identificar los avances de dichos programas, la meta del análisis exploratorio del diseño es identificar los procesos de los programas, sus fortalezas y áreas de oportunidades. Por lo tanto, es necesario completar y confrontar la información existente con un trabajo de campo que permita resaltar casos contrastantes. Como lo definen los Términos de referencia, la muestra comprenderá al menos tres entidades y se revisarán al menos dos procesos relevantes por cada uno de los programas.

La selección de casos de esta muestra analítica permitirá, tanto al evaluador como a los responsables de los programas, reconstruir un abanico de situaciones que permita observar la variabilidad a la cual se confrontan la implementación de los programas. Se trata de enfocarse en situaciones de éxito o en situaciones donde se presentan más obstáculos en materia de implementación. Se pretende también distinguir situaciones con dimensiones múltiples, es decir en donde la problemática es multidimensional en contraste con situaciones en donde sólo un componente está presente. Se tomará en cuenta casos en donde las situaciones socio-demográficas y económicas puedan tener un impacto diferenciado en la implementación de los programas.

La muestra analítica no constituye una muestra estadísticamente representativa de las modalidades de los programas ni de las situaciones a las que se enfrenta su implementación. En este análisis exploratorio se opta por una metodología más cualitativa que descansa en observación en campo, tanto de la puesta en marcha de los programas, como de su coordinación; también en entrevistas semi-estructuradas con los actores involucrados a distintos niveles, en la concepción e implementación de los programas.

El objeto de esta estrategia del trabajo de campo es, por una parte, identificar los casos relevantes para mejor valorar el diseño, funcionamiento e implementación de los programas; por otra parte, establecer los lineamientos metodológicos que se seguirán durante la investigación de campo, con una primera identificación de los actores claves; por fin, proponer un cronograma del trabajo de campo.

1. Análisis de Gabinete

El análisis de gabinete ha permitido identificar los objetivos, modalidades, componentes, procesos y los actores relevantes de los dos programas. Luego de este primer paso, el trabajo de campo completa tanto las etapas de los procesos como el número de actores relevantes involucrados. Dicho de otra forma, al concluir el trabajo de campo, será posible matizar la importancia atribuida a los procesos que aparecen como cruciales, y al mismo tiempo, reconocer otros que son subvalorados. De manera similar, actores que en el papel carecen de relevancia pueden, gracias al trabajo de campo, revelarse como actores claves en los procesos de los programas.

Se parte entonces, para este análisis exploratorio, de la convicción que la identificación tanto de procesos como de actores se va a ir nutriendo, de manera permanente, del análisis de gabinete y del trabajo de campo. En la etapa de análisis de gabinete se usó la información proporcionada por los operadores de los programas, como se detalla a continuación:

- Para conocer las definiciones de las poblaciones beneficiarias de los dos programas, se usaron los Lineamientos generales, los Lineamientos específicos, en el caso del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR), y las Reglas de Operación, para el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). Se complementó con un análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los dos programas.
- Para conocer los procesos, se refiere tanto a la normatividad de cada programa, Lineamientos y Reglas de Operación, como a los informes trimestrales que se proporcionaron.
- Para mapear los actores, se utilizó la normatividad de cada programa, Lineamientos y Reglas de Operación, y los documentos procurados por las Unidades responsables sobre los avances del PNR en sus cuatro componentes (tablas de beneficiarios, informes trimestrales, notas explicativas).

1.1 Programa Nacional de Reconstrucción

Objetivo del PNR

El Programa Nacional de Reconstrucción se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 con el objeto de retomar la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Este programa es coordinado por la SEDATU y ejecutado en colaboración con las Secretarías de Educación Pública, Salud y Cultura.

Con base en sus Lineamientos generales, el objetivo general del Programa Nacional de Reconstrucción consiste en atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, de conformidad con las

declaratorias correspondientes emitidas por la Secretaría de Gobernación, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios y regulatorios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como para la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Por otro lado, sus objetivos específicos son: i) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a recibir educación a través del acceso a una infraestructura física educativa de calidad y segura mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de inmuebles y equipamiento educativo en beneficio de las personas y comunidades afectadas por los sismos; ii) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a la salud mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura y equipamiento de salud en beneficio de las personas y comunidades afectadas por los sismos; iii) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada para las personas y comunidades afectadas por los sismos, que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente, mediante acciones de reconstrucción de vivienda, y iv) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales mediante acciones de restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos que dan identidad y son parte del patrimonio de las comunidades afectadas por los sismos; así como capacitación de artesanos en técnicas tradicionales que contribuyan a la conservación del patrimonio cultural.

En el cuadro 1 se presenta la distribución presupuestal 2019 del Programa. Como se observa, la prioridad absoluta se le asignó a la atención a los daños a la vivienda, con un monto de 5,600 millones de pesos, 70% del presupuesto aprobado total. A la atención a los otros tres sectores se les destino una misma cantidad, 800 millones de pesos, que en conjunto representa el 30% restante del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019.

Cuadro 1
Presupuesto aprobado al programa nacional de reconstrucción
para el ejercicio fiscal 2019

Instancias responsables	Presupuesto 2019 (millones de pesos)
Total	8,000
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	5,600
Educación	800
Salud	800
Cultura	800

Fuente: Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019.

La modalidad y clave del PNR es U281. La modalidad U significa que es un programa inscrito en la categoría de Otros Programas de Subsidios a sectores social y privado, o a entidades federativas y municipios, y que tiene el propósito de otorgar subsidios no sujetos a Reglas de Operación. El subsidio que otorga el PNR se formaliza a través de un Convenio de Colaboración suscrito entre las Instancias Ejecutoras de los recursos del Programa y el gobierno de la entidad federativa, municipio o alcaldía correspondiente, con organizaciones de la sociedad civil u otras instancias legalmente reconocidas y registradas. En la reconstrucción o reparación de viviendas y en otros casos que sea aplicable según los Lineamientos específicos, la entrega del subsidio en forma de recursos económicos y/o en especie se hace en forma directa y sin intermediarios a los beneficiarios por la Instancia ejecutora, preferiblemente a través de un instrumento bancario

Cobertura

La población objetivo del Programa es aquella a la que están dirigidas las acciones y proyectos, priorizando 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. Para el caso de las acciones de vivienda se considera, entre otras, a las personas que se encuentren en el Padrón de Beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo y requieren ser atendidas por el Programa.

El PNR se implementa en localidades afectadas por los sismos, ubicadas en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, pormenorizándose las acciones y proyectos específicos en los programas de cada Instancia Responsable, de acuerdo con los criterios de priorización señalados en los Lineamientos generales y sus respectivos Lineamientos específicos. Los lineamientos generales precisan que se priorizará a la población que radica en zonas de mayor marginalización, con base, entre otros, en el Padrón de Beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo.

Para el PNR se han tomado como referencia los datos que se tenían sobre los daños registrados en los momentos posteriores a los sismos (Cuadro 2).

Como se observa en el cuadro 2, Oaxaca fue la entidad federativa que tuvo las mayores afectaciones absolutas en los cuatro rubros de infraestructura contemplados por el PNR. En un segundo nivel se encontraron las afectaciones en los estados de Chiapas, México y Puebla.

Al hacer una valoración de las afectaciones en relación al tamaño de población, el escenario muestra a Oaxaca nuevamente como la entidad más afectada, ya que las viviendas dañadas registradas representaban 7.7% del total de viviendas particulares habitadas contabilizadas en la encuesta intercensal 2015; las de Chiapas eran el 3.8%, las de Morelos el 3% y el 1.8% las de Puebla.

Cuadro 2
Daños registrados por la ocurrencia de los sismos de 2017 y 2018 por entidad federativa

Entidad federativa	Vivienda	Educación	Salud	Patrimonio histórico y cultural	Porcentaje de viviendas
Total	186,526	19,198	297	2,340	1.6
Chiapas	46,646	3,070	21	114	3.8
Ciudad de México	5,974	1,990	109	197	0.2
Hidalgo	0	413	0	13	
México	6,059	4,913	40	279	0.2
Michoacán	0	570	0	0	
Morelos	15,800	1,343	24	259	3.0
Oaxaca	80,310	3,011	60	587	7.7
Puebla	28,343	2,273	8	621	1.8
Tabasco	0	0	0	27	
Tlaxcala	0	1,013	0	134	
Veracruz	7	52	15	14	

Fuente: Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019.

Cada Instancia Responsable contempla en sus Lineamientos específicos la aplicación de los criterios establecidos en los lineamientos generales para determinar la población que será beneficiada mediante los proyectos y acciones del Programa.

1. Para el componente de vivienda, la población potencial es definida como aquellas personas y comunidades ubicadas en los estados de Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Se excluye a la Ciudad de México, debido a que ninguna de sus alcaldías tenía un nivel de marginación alto o muy alto, según la medición del Consejo Nacional de Población (CONAPO). La población objetivo corresponde a las personas que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente y su vivienda no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad. Los criterios de elegibilidad seguirán los establecidos por los Lineamientos generales. Además, se especifica que se tomará en cuenta el presupuesto establecido para cada componente y cada entidad federativa.
2. Para el componente de educación, la cobertura excluye al estado de Tabasco (Lineamientos Específicos). La población objetivo es definida como los planteles públicos de todos los niveles de educación cuya infraestructura haya sido afectada por los sismos y que no se hayan atendido o no cuenten con recursos asignados suficientes. Se priorizan los planteles que son de la responsabilidad directa del

gobierno federal. Para los demás planteles se podrá establecer un convenio específico. El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) especifica que la población potencial se concibe como las localidades afectadas por los sismos en los 12 estados materia del PNR.

3. Para el componente de salud, los lineamientos específicos no han sido todavía publicados. El borrador sin embargo no es todavía muy preciso en cuanto a las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo: no es claro si la población está definida en función de comunidades o de unidades médicas. La Población Potencial, queda definida como la población que vive en las localidades afectadas o las Unidades Médicas afectadas por los sismos; mientras que la Población Objetivo es definida como *“las comunidades que hayan sido afectadas en su infraestructura en salud por los sismos, y que no haya sido atendida o no disponga de recurso asignado para su reconstrucción, rehabilitación o sustitución, considerando a aquella infraestructura donde obre constancia de afectación de los SISMOS o no, en ese último caso, deberá contar con la aprobación de la DGPLADES y de expertos en infraestructura que dictaminen que dichas UNIDADES MÉDICAS presentan daños derivados de los SISMOS y no por falta de mantenimiento.”* Esta definición da lugar a interpretaciones, tanto en el sentido de que se trata de las comunidades como de las unidades médicas no atendidas y sin recursos asignados, cuyos daños derivan de los sismos y no de falta de mantenimiento.
4. Para el componente de cultura, la cobertura atiende a los bienes culturales que fueron afectados por los sismos y que no cuenten con una asignación de presupuesto. La Población Objetivo es definida como las comunidades afectadas por los sismos de septiembre 2017 y de febrero 2018 y que cuenten con una declaratoria de desastre natural.

Es este punto es necesario considerar que el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció en junio de 2019 la desaparición del INIFED, y en su caso que los recursos económicos para la construcción de espacios educativos y su equipamiento se entregará de manera directa a los padres de familia, a través de los Comités Escolares de Administración Participativa. En el presente Análisis exploratorio se abundará sobre la manera en que el PNR se encargará de proporcionar subsidios para la reconstrucción de planteles escolares ante la desaparición del INIFED.

Procesos

En el cuadro 3 se presentan los componentes y las modalidades del PNR. Este programa, al igual que el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), se caracteriza por una complejidad importante en sus procesos y operación porque involucra cuatro sectores de la administración pública. La naturaleza múltiple de las afectaciones que provocaron los sismos de 2017 y de 2018 obliga a hacer intervenir varias Unidades Responsables, en contextos igualmente contrastantes. Por ejemplo, la infraestructura escolar era atendida directamente por una entidad de la Administración pública federal, el INIFED, cuando los planteles dañados eran de responsabilidad federal. En cambio, para la infraestructura hospitalaria y médica, la

Secretaría de Salud debe apoyarse en sus contrapartes en las entidades federativas. Cada Unidad responsable elabora sus propios procesos en los lineamientos específicos correspondientes. Se ha podido identificar que las modalidades de cada componente son definidas en esos lineamientos específicos y no corresponden exactamente a las modalidades enumeradas en los lineamientos generales del PNR.

Cuadro 3
Componentes y modalidades de atención del PNR

Componentes	Modalidades
Vivienda	Vivienda en espacios edificables rurales o urbano Vivienda en conjunto habitacionales Rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados Adquisición de vivienda
Educación	Evaluación Acciones de reconstrucción Acciones de equipamiento Evaluación de seguridad
Salud	Acciones de verificación Acciones de reconstrucción de la infraestructura de salud
Cultura	Apoyo económico Capacitación

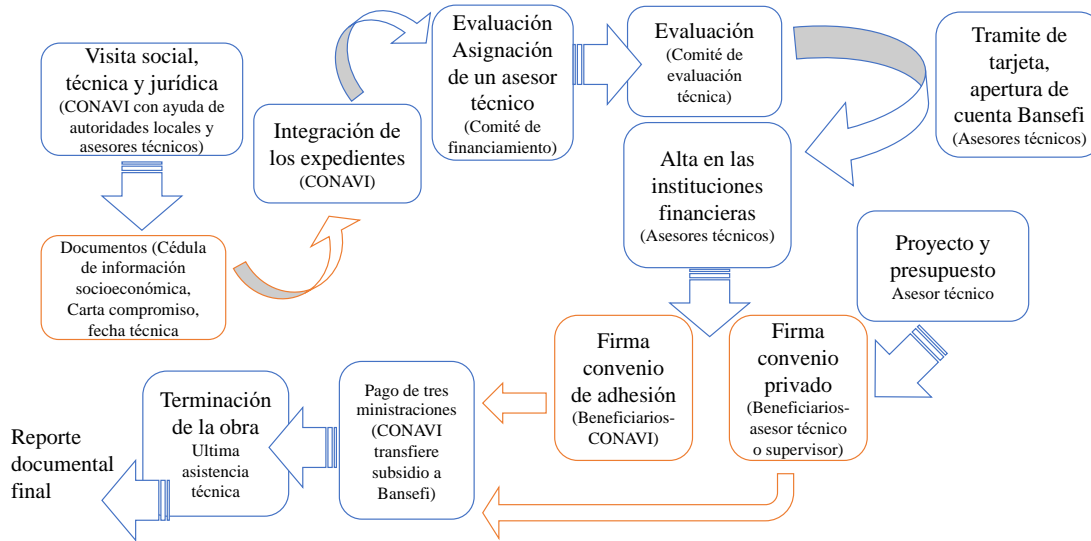
Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos específicos para el Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019.

Dado que el PNR es un programa cuyo propósito es otorgar subsidios no sujetos a Reglas de Operación, sus apoyos se formalizan a través de un Convenio de Colaboración (o coordinación según los casos) suscrito entre las Instancias Ejecutoras de los recursos del Programa y el gobierno de la entidad federativa, municipio o alcaldía correspondiente, con organizaciones de la sociedad civil u otras instancias legalmente reconocidas y registradas. En la reconstrucción o reparación de viviendas y en otros casos que sea aplicable según los Lineamientos específicos, la entrega del subsidio, en forma de recursos económicos y/o en especie, se hace en forma directa a los beneficiarios por la Instancia ejecutora, preferiblemente a través de un instrumento bancario.

Para el componente de Vivienda, los lineamientos generales y específicos plasman cuatro modalidades. Sin embargo, el Informe del Segundo trimestre de 2019 especifica que se operará el programa solamente en la modalidad Vivienda en espacios edificables rurales o urbano. Sólo en caso de requerir una reubicación, se podrá contemplar otras dos modalidades, la de vivienda en conjunto habitacionales y la de adquisición de vivienda. En la gráfica 1 se presentan los procesos del componente de vivienda.

Gráfica 1

PROCESO DEL COMPONENTE DE VIVIENDA MODALIDAD VIVIENDA EN ESPACIOS EDIFICABLES

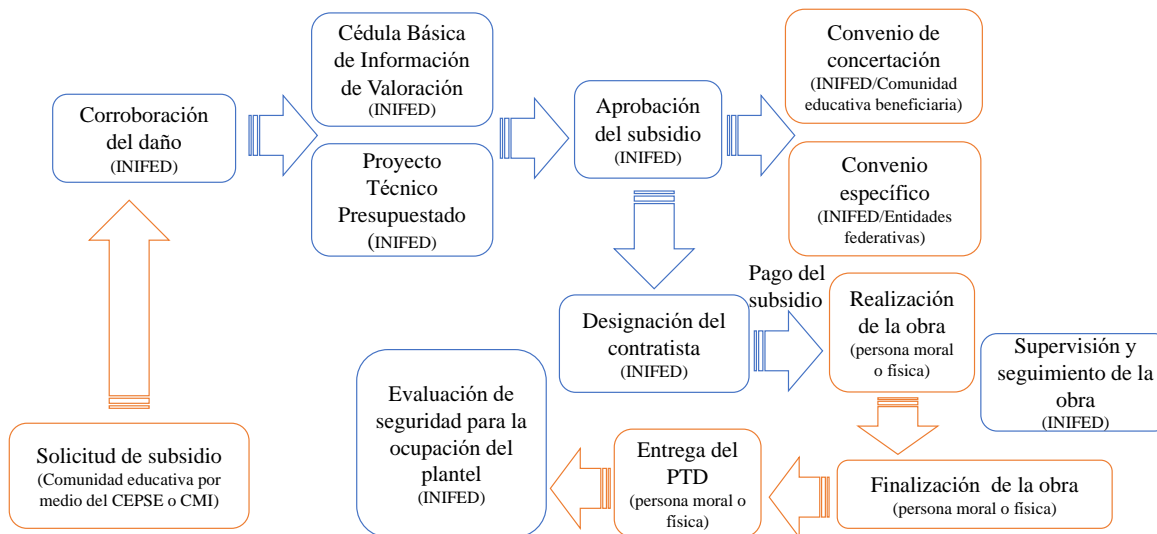


Elaboración propia en base al documento entregado por la Secretaría de vivienda, y en los Lineamientos específicos 2019

Para el componente de educación, se contemplan cuatro modalidades, todas llevadas a cabo por la Unidad Responsable que es el INIFED. Pero en los lineamientos específicos, se describe solamente el proceso que se debe seguir en acciones de reconstrucción de un plantel. Parte del proceso integra la Evaluación de los daños (previo al otorgamiento del subsidio) y la Evaluación de seguridad (posterior a la entrega de la obra). El INIFED, en su caso con el apoyo de la Comunidad educativa representada por el Consejo escolar de participación social en la educación, o el Comité de mejoramiento del INIFED, interviene en cada etapa del proceso. Los Lineamientos específicos contienen un esquema exhaustivo del proceso. Optamos por un esquema más sencillo sin embargo en el trabajo de campo se analizará el esquema propio del INIFED para profundizar los detalles de la operación del programa (Gráfica 2).

Gráfica 2

PROCESO DEL COMPONENTE DE EDUCACION MODALIDAD DE RECONSTRUCCIÓN

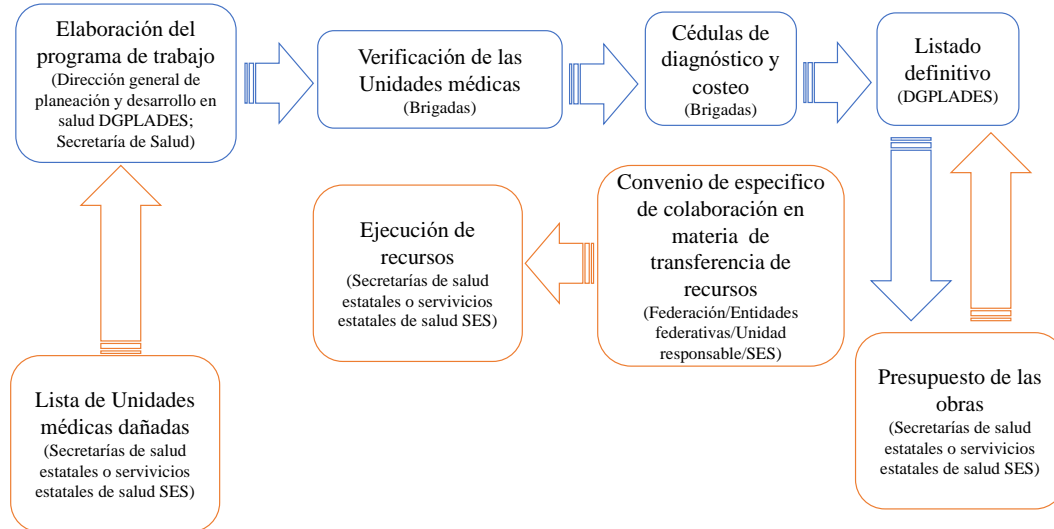


Elaboración propia en base al documento entregado por la Secretaría de educación y en los Lineamientos específicos 2019. CEPSE: Consejo Escolar de Participación Social en la Educación. CMI: Comité de Mejoramiento de la INFE. PTD: Proyecto Técnico Definitivo

Para el componente de salud, los recursos son ejercidos por la entidad federativa, lo cual requiere la celebración de un Convenio específico de colaboración. Aunque la Unidad responsable, que es la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES) de la Secretaría de Salud federal, selecciona las unidades médicas que recibirán apoyos, la lista de dichas unidades es proporcionada por las secretarías de salud de los estados. Los lineamientos específicos del PNR en su componente de salud diferencia el proceso de verificación del de reconstrucción. Sin embargo, la verificación aparece como una etapa preliminar de la reconstrucción, la cual al final recae enteramente en las manos de las entidades federales y de las instancias ejecutoras que esas habrán designado (Gráfica 3).

Gráfica 3

PROCESO DEL COMPONENTE DE SALUD MODALIDADES DE VERIFICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

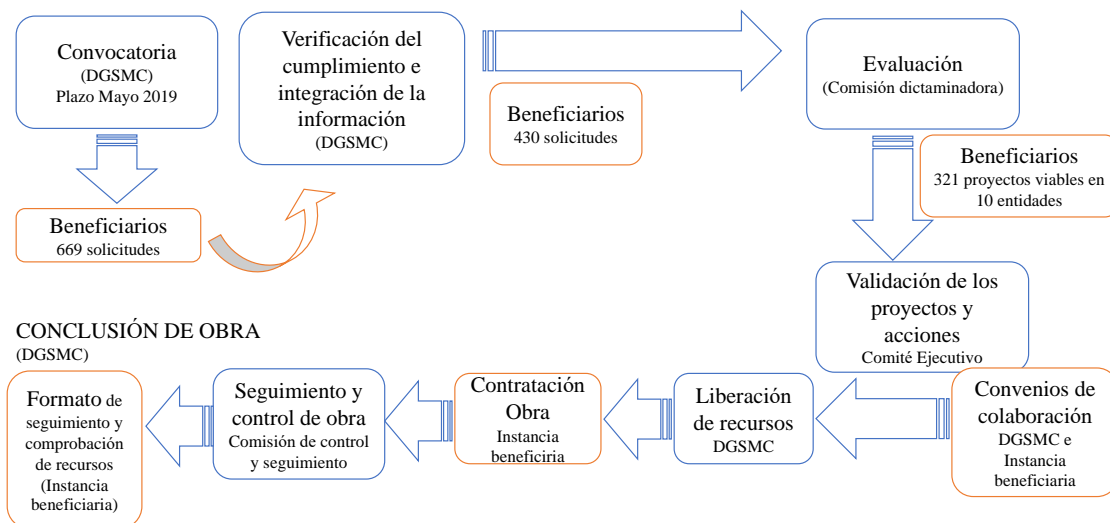


Elaboración propia en base al documento entregado por la Secretaría de salud y en los Lineamientos específicos 2019

Por último, para el componente de cultura, la selección de los proyectos y acciones que se van a apoyar pasa por un proceso de evaluación que involucra varias instancias compuestas de dependencias de la administración pública federal y especialistas en restauración de monumentos. El proceso de otorgamiento de apoyo económico es bien descrito en los lineamientos, en cambio, la modalidad de capacitación se explicita en un “Protocolo” a parte, como anexo 2. El proceso es mucho más sencillo y responde a la necesidad de formación en materia de bien cultural que las comunidades afectadas (o organizaciones civiles de diversos índole) identifican (Gráficas 4 y 5).

Gráfica 4

PROCESO DEL COMPONENTE DE CULTURA MODALIDAD APOYO ECONOMICO



Elaboración propia en base al documento entregado por la Secretaría de cultura, Primera solicitud de informacion.pdf y en los Lineamientos específicos 2019

Gráfica 5

PROCESO DEL COMPONENTE DE CULTURA MODALIDAD CAPACITACIÓN



Elaboración propia en base al documento entregado por la Secretaría de cultura, Anexo 2 Protocolo para la capacitación en materia de conservación y rehabilitación de la arquitectura tradicional en las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero 2018.

En la gráfica 5 el punto de interrogación corresponde a cuestionamientos que quedan sin resolverse en el Protocolo. Se supone que los solicitantes dirigen sus solicitudes a la DGSMC,

pero no se precisa en el Protocolo. Tampoco se sabe cómo y cuándo se liberan los recursos ni a quiénes se dirigen. Se supone que se darían a los que imparten los cursos pero no está especificado en el Protocolo. Son interrogaciones que el trabajo de campo podría permitir resolver.

Mapa de actores

Tener un mapa de actores es esencial para entender quién está involucrado en la implementación de los programas. Sirve también para explicitar cómo se da la coordinación de programas multidimensionales, una tarea sin duda ardua desde el momento que se tiene que coordinar administraciones que tienen lógicas de actuaciones a veces diferentes. Los lineamientos generales son muy claros en este sentido. La SEDATU tiene el mandato de coordinar las dependencias involucradas (Comisión Nacional de Vivienda, Secretaría de Educación Pública, por medio del INIFED, Secretaría de Salud y Secretaría de Cultura). En este sentido, no extraña que fuera la SEDATU quien ejerce el mayor presupuesto en el marco del PNR (Véase Cuadro 1). Dentro de la SEDATU, les corresponde la coordinación del programa a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y en particular a la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (DGOTAZR). Por ejemplo, es la dirección quien, en colaboración con las Instancias Ejecutoras, realiza el seguimiento de los avances de las acciones y construye los indicadores que se reportan en la MIR.

Para facilitar el proceso de coordinación del PNR, se creó una Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR) en marzo del 2019. A esta comisión se integran dos secretarías que no están contempladas en los Lineamientos generales, la Secretaría de Seguridad Pública y de Participación Ciudadana y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) es también miembro de la CIR, ya que, bajo la tutela de la SEDATU, está encargada de implementar los apoyos que da el Programa en materia de vivienda.

La Coordinación, que recae en la DGOTAZR, cuenta con Instancias Ejecutoras, responsables de llevar a cabo las acciones del Programa. Son las Instancias Ejecutoras que se encargan del registro y autorización de las acciones para iniciar la transferencia de recursos. También estas Instancias Ejecutoras deben reportar los avances físicos financieros de las acciones financiadas por el Programa. Son encargadas de integrar y mantener el padrón de beneficiarios, en base al mal llamado censo del FONDEN (su nombre oficial es “Diagnóstico definitivo de obras y acciones”) y al censo de Bienestar o en su caso los censos que las Instancias habrán realizado.

La Instancia Ejecutora para el componente de vivienda es la CONAVI. Es el órgano encargado de otorgar el subsidio federal. Se apoya para el otorgamiento y la vigilancia física de las obras sobre los Asistentes Técnicos acreditados previamente por la CONAVI. Los Organismos Ejecutor de Obras son igualmente acreditados por la CONAVI y podrán ser asignados por los beneficiarios. De la misma forma, se contempla la intervención de

Supervisores, Empresas constructores (en los casos de apoyos para la reconstrucción total de vivienda) y Verificadores.

La Instancia Ejecutora para el componente de educación es el INIFED, como se ha mencionado atrás, y sus delegaciones en las entidades federativas, que otorga directamente el subsidio a los planteles escogidos. En coordinación con las entidades federativas, según los convenios específicos que se establecen, y con la Comunidad educativa representada por el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación o el Comité de Mejoramiento de la INIFED, se ejecutará y vigilará la obra por parte del INIFED. También elige el contratista (persona moral o física) que realiza la obra. El subsidio es aplicado directamente por el INIFED al contratista. Ante la desaparición del INIFED, es un hecho que estos actores cambien, aspecto que será reportado en los próximos entregables.

En cambio, la Instancia Ejecutora para el componente de salud depende de la entidad federativa. En efecto, es la Secretaría de Salud de la entidad federativa, o el servicio estatal de salud en su caso, que está encargada de implementar el programa en su territorio.

Para el componente de cultura, la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural (DGSMPC) es la Unidad Responsable del programa. Sin embargo, es el Comité Ejecutivo quien decide de las acciones a realizar. La Unidad Responsable se apoya sobre otras dos comisiones: la Comisión dictaminadora y la Comisión de control y seguimiento. Una vez determinados los proyectos que se financiarán, la DGSMPC liberará los recursos. Los avances del segundo semestre del PNR permiten ver que la selección de las obras solicitadas está a punto de terminarse. Sin embargo, ha sido posible identificar otros actores que podrían ser claves localmente. Por ejemplo, el Centro INAH de Puebla es la institución que tiene los censos de los edificios afectados por los sismos. La DGSMPC recomienda acercarnos de dicha instancia.

Persiste, sin embargo, una confusión en los Lineamientos Generales entre las Instancias Ejecutoras y las Instancias o Unidades Responsables, ya que aparecen siendo casi los mismos. Asimismo, no existen en los Lineamientos Generales información sobre cómo se da la coordinación entre la DGOTAZR y las Instancias Ejecutoras. Estas últimas no son designadas por la SEDATU sino por las secretarías involucradas, en el marco de sus funciones. De esta manera, en una localidad, podemos postular la idea de que hay varias Instancias Ejecutoras, no solamente una que centraliza la ejecución del programa.

1.2 Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial

Como establecen las Reglas de Operación del PUMOT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de febrero de 2019, este programa constituye una herramienta de apoyo para que las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y alcaldías elaboren y/o actualicen sus instrumentos de planeación de forma congruente entre los órdenes

de gobierno, con el propósito de fomentar el ordenamiento territorial y urbano, garantizando la participación ciudadana, el debate público, la transparencia y la rendición de cuentas.

Objetivos

Su objetivo general consiste en fomentar el ordenamiento territorial y urbano de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y alcaldías, mediante el impulso a la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación que forman parte del Sistema General de Planeación Territorial. Los objetivos específicos del programa, por su parte, consisten en: i) propiciar la congruencia entre los objetivos, estrategias y líneas de acción de los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial, a fin de abonar en la implementación de las acciones, programas y proyectos de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y ii) fomentar la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial y urbana de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

El Programa se divide en tres componentes: i) Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal; ii) Fomento a la Planeación Metropolitana, y iii) Fomento a la Planeación Urbana Municipal. Cada uno de estos componentes, a su vez, prevé las modalidades de atención que se indican en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Componentes y modalidades de atención del PUMOT

Componentes	Modalidades
Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal	Elaboración o actualización de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (POETDU). Participación de observatorio ciudadano en la elaboración o actualización de POETDU.
Fomento a la Planeación Metropolitana	Elaboración o actualización de Programa Metropolitano (PM). Participación del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) u observatorio ciudadano en la elaboración o actualización del PM.
Fomento a la Planeación Urbana Municipal	Elaboración o actualización de Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU). Participación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) u observatorio ciudadano en la elaboración o actualización del PMDU.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del PUMOT 2019.

Cobertura

El PUMOT tiene cobertura nacional y se instrumenta en las zonas definidas por cada componente. Su población objetivo son los gobiernos de las 32 entidades federativas, gobiernos municipales que conforman las 74 zonas metropolitanas de acuerdo con la delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, así como los municipios con una población mayor a 100,000 habitantes incluidos en el Sistema Urbano Nacional 2018.

Hacer una reflexión crítica sobre la delimitación de zonas metropolitanas de 2015, coordinada por la SEDATU y con la participación del CONAPO y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), escapa a los propósitos del presente Análisis exploratorio (véase SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018). Sin embargo, es necesario apuntar que los criterios adoptados para la delimitación de zonas metropolitanas se alejaron sustancialmente de lo que técnica y en los estudios urbanos se entiende y hay consenso sobre el concepto de zona metropolitana. Es indudable que la delimitación de 2010, con 59 zonas metropolitanas, era mucho más cercana a esta bibliografía especializada (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012).

Los beneficiarios serán las entidades federativas y gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, cuyos proyectos son apoyados con recursos del PUMOT durante el año fiscal 2019. Se consideran como beneficiarios indirectos del PUMOT la población que reside en la entidad o gobierno local. Los subsidios que otorga el PUMOT se entregan a los gobiernos de los estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que requieren elaborar o actualizar sus instrumentos de planeación territorial y urbana tales como: programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, programas metropolitanos y planes y programas municipales de desarrollo urbano. En todos los casos el monto máximo de aportación federal es de hasta el 100%, y si el costo del instrumento excede la aportación federal, el gobierno local aportará la diferencia.

Procesos

Las solicitudes al Programa de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, se realizan a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano del gobierno estatal, Dirección de Desarrollo Urbano local o equivalente, quienes entregan a la Unidad Responsable de Programa, la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV) de la SEDATU: oficio de solicitud y compromiso, firmado por el Titular de Desarrollo Urbano del gobierno estatal, el presidente municipal que lo solicita, con los datos de la instancia ejecutora, de la asignación del responsable técnico y administrativo para la ejecución del proyecto, con el compromiso del gobierno estatal o municipal para que, una vez concluidos y validados, los productos se publiquen en el periódico o gaceta oficial, y se aclarare que para su desarrollo no existe duplicidad de recursos federales.

Las propuestas técnicas deben justificar la necesidad del apoyo, de acuerdo al Componente y modalidad del PUMOT que se solicita, la problemática de planeación en el territorio a

intervenir, los objetivos claros y una descripción detallada de los apartados técnicos según el tipo de proyecto, el cronograma de ejecución, y un “Dictamen de no existencia” conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios Relacionados. Cuando se solicite apoyo de un observatorio ciudadano, instituto estatal de planeación o instituto municipal de planeación, se debe comprobar la personalidad jurídica de éste, su ficha curricular, y un cuestionario que deberá ser llenado por su titular. Para el componente de planeación metropolitana, se debe acreditar la personalidad jurídica de la comisión de ordenamiento o un convenio de coordinación entre estado y municipios, el cual especifique quién fungirá como instancia ejecutora, aprobado por unanimidad, y los procesos de participación ciudadana que se llevarán a cabo para la elaboración del documento. Cuando participen dos o más entidades federativas o gobiernos locales, son considerados elegibles siempre y cuando uno de ellos cumpla con ser parte de la población potencial y objetivo, o dentro de los parámetros de los criterios de priorización de los proyectos.

Para la selección de las solicitudes, en el componente de Ordenamiento Territorial Estatal se considerará estar entre las entidades con mayor índice de rezago social, ser una de las de mayor tasa de informalidad laboral, con mayor porcentaje de carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda, así como los servicios básicos, o con mayor tasa de incidencia delictiva. Para el componente de Planeación Metropolitana, se tomará en consideración que la metrópoli esté incluida en la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, se dará prioridad a zonas metropolitanas que se encuentren en el territorio de una sola entidad federativa, que se haya en ellas constituido una comisión de ordenamiento en los términos del artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), o que sea una de las de mayor índice de motorización. Para el componente de Fomento a la Planeación Urbana Municipal, el municipio deberá haber contado en 2010 con una población de más de cien mil habitantes, pertenecer al Sistema Urbano Nacional 2018 (véase CONAPO y SEDATU, 2018), no contar con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano, o si cuenta con él, que su última actualización deberá datar de más de 10 años a la fecha de publicación de las Reglas de Operación del POMUT; asimismo, se priorizará a los municipios incluidos en el Programa Zona Libre de Frontera Norte de la Secretaría de Economía. Todos los procedimientos específicos están detallados en el numeral 4.10 de las Reglas de Operación del Programa.

Los detalles de los componentes, modalidades y montos de apoyo se especifican en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Componentes, modalidades y montos máximos de aportación federal del PUMOT

Componentes	Modalidades	Monto máximo de aportación federal
Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal	Elaboración o actualización de POETDU	Dos millones de pesos 00/100M.N
	Participación de observatorio ciudadano en la elaboración o actualización de POETDU	Dos millones quinientos mil pesos 00/100M.N.
Fomento a la Planeación Metropolitana	Elaboración o actualización de PM	Tres millones de pesos 00/100M.N.
	Participación del IMEPLAN u observatorio ciudadano en la elaboración o actualización del PM.	Tres millones quinientos mil pesos 00/100M.N
Fomento a la Planeación Urbana Municipal	Elaboración o actualización de PMDU (Según tamaño de municipio)	
	100,000 – 500,000 habitantes	Un millón de pesos 00/100M.N.
	500,001 – 1,000,000 habitantes	Un millón doscientos cincuenta mil pesos 00/100M.N.
	1,000,001 o más habitantes	Un millón quinientos mil pesos 00/100M.N.
	Participación del IMPLAN u observatorio ciudadano en la elaboración o actualización del PMDU (Según tamaño de municipio)	
	100,000 – 500,000 habitantes	Un millón quinientos mil pesos 00/100M.N
	500,001 – 1,000,000 habitantes	Un millón setecientos cincuenta mil pesos 00/100M.N
	1,000,001 o más habitantes	Dos millones de pesos 00/100M.N

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2019 del PUMOT.

Cabe señalar que de los 2,457 municipios con que cuenta el país, 205 (8.3%) son demarcaciones con más de 100 mil habitantes; de este subconjunto, el 84% de sus Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano tienen una antigüedad de más de 10 años. Por otro lado, conforme a información de SEDATU, de acuerdo al PEF aprobado en 2019, el monto del PUMOT es de \$ 37'066,052.00, mientras que el presupuesto modificado es de \$ 29'722,646.50. Las metas, por su parte, son apoyar 17 proyectos: 14 PMDU, un estatal y dos metropolitanos.

Mapa de actores

Como se señaló anteriormente, la Unidad Responsable del Programa es la DGDUSV en el ámbito federal. Los actores encargados de la solicitud y ejecución de los apoyos son los gobiernos de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la

Ciudad de México, por vía de las correspondientes Secretaría de Desarrollo Urbano del gobierno estatal, de la Dirección de Desarrollo Urbano local o equivalentes. La participación, según el componente, del observatorio ciudadano, instituto de planeación estatal o instituto de planeación municipal, debe estar sustentada con la personalidad jurídica correspondientes, o bien con las instancias asignadas, conforme a lo señalado en el punto anterior. Asimismo, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) de la SEDATU funge como instancia normativa del programa, y está facultada para la interpretación de las Reglas de Operación y resolver los aspectos no contemplados. El Comité de Validación se integra por los titulares de la SEDATU, la SDUV, la DGDUSV, con voz y voto; así como los titulares de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), de la Unidad de Política, Planeación y Enlace Institucional (UPPEI), de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Coordinación de Desarrollo Metropolitano, como vocales con voz y voto. Los invitados permanentes son el titular del Órgano Interno de Control y titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, con derecho a voz, pero sin voto.

2. Metodología del trabajo de campo

Siguiendo la reflexión de Fernando Cortés (2008:94) sobre los cambios que se dieron en el campo de las ciencias sociales en América Latina en los años de 1970, llama la atención una evolución importante que pone en relieve el hecho de que el dato no forzosamente es un reflejo fiel y objetivo de la realidad que se estudia, resultado de una perspectiva positivista: “... *También de Francia, llegó la idea de que el dato se construye*” (Cortés, 2008:94). En el mismo sentido, Boudon y Bourricaud (1982:369) insisten en que, aun tratándose de los trabajos cuantitativos, “*los datos estadísticos como el resultado de las mediciones y de los análisis estadísticos se perciben como dotados de una especie de objetividad inmediata, por lo tanto se arriesgan fácilmente a sugerir interpretaciones dudosas*”.

Al apearse a la idea de que “*los resultados de un análisis estadístico pueden revelarse inteligible solo por medio de métodos no estadísticos*” (Boudon, Bourricaud, 1982:374), idea reiterada por Demeulenaere (2006:764), en este estudio exploratorio se realizará una combinación de investigación cuantitativa con una investigación de tipo cualitativo, que se basa en observaciones empíricas en el campo.

Retomando las etapas que identifica Demeulenaere, se tomarán en cuenta diferentes insumos para realizar la investigación de campo:

- La definición y materialización del “campo” seleccionado. Este es el propósito de esta estrategia de trabajo de campo. El “campo” no surge de manera natural u objetiva, sino que el investigador debe necesariamente constituirlo. En el Análisis exploratorio presente, el trabajo de gabinete guía en gran medida la delimitación del campo para llevar a cabo la investigación empírica. La selección de los casos obedece a la voluntad, no de tener una muestra representativa de la implementación de los programas, tampoco de observar regularidades en esta implementación, sino de contrastar procesos diferenciados.
- La manera de abordar el “campo”. Varias técnicas, desde los años sesenta han sido privilegiadas para llevar a cabo una investigación cualitativa. La observación directa (o participativa) ha sido teorizada por el antropólogo B. Malinowski. La idea es que el investigador, para conocer la vida social que quiere estudiar, debe participar en ella lo más que se pueda. En el caso del Análisis exploratorio, se realizarán en el campo observaciones directas del quehacer cotidiano de los operadores de los dos programas evaluados. Se completarán las observaciones directas con la obtención de información indirecta por medio de entrevistas con actores claves.
- La interpretación de los datos empíricos: como resultado de las observaciones y de las entrevistas, se realizarán estudios de casos que permitirán, tanto guiar la valoración inicial del diseño del programa, como completar el Análisis final. No se trata en esta etapa suscribir plenamente una postura que postula que la teorización o categorización de los hallazgos que surgen de los hechos observados en el campo (*grounded theory*), sino de validar algunas hipótesis sugeridas por el trabajo de gabinete.

- La restitución de los resultados se dará en el documento final del análisis exploratorio.

El objetivo específico del análisis exploratorio es verificar la coherencia analítica de un grupo de actividades (los componentes y las modalidades de los programas y su operación), comprobar que estén relacionadas entre sí: la identificación de contradicciones y de lagunas en esa sucesión o concatenación de acciones. La revisión de la documentación y las entrevistas permitirán recoger evidencia cualitativa y cuantitativa para llevar a cabo esa verificación (de la coherencia analítica). La revisión deberá permitir elaborar un esquema comparativo entre los casos seleccionados que sea útil para explorar, entre casos comparables, similitudes y diferencias. El reto del análisis exploratorio es facilitar el diálogo entre teoría y evidencia: se trata de generar condiciones conceptuales y evidencia empírica que puedan ser confrontables.

El equipo evaluador somete dos observaciones a manera de postura de investigación. “El campo” de una investigación sobre implementación de política pública no solo se restringe a los operadores en el campo (o lugar escogido), concibiéndolos como simples aplicadores de medidas diseñadas en otros espacios (en este caso en las secretarías federales responsables de los programas); se parte del principio que los actores que participan, tanto al diseño, como a la coordinación de la política pública, también son parte del campo de la exploración. En este caso son los responsables a de las secretarías federales involucradas en los dos programas federales evaluados. Para diseñar la estrategia del trabajo de campo, se ha considerado indispensable realizar entrevistas a los responsables de los programas; por el contrario, se les considera actores claves, puesto que sus testimonios, prácticas e impresiones serán un elemento constitutivo del trabajo de campo.

Tampoco se considera pertinente partir del postulado de que los procesos de los programas son simplemente implementados a nivel local. Por lo tanto, no se trata de comparar los procesos tal como son planeados a lo que se implementa “en la realidad”. Si bien el trabajo de campo puede arrojar resultados de esta índole, el evaluador parte del principio que es más importante subrayar, de manera más fina, cómo los operadores en el campo interpretan esos procesos y los adaptan (o no) a la configuración específica de las situaciones (localidades en donde se tienen que implementar).

2.1 Identificación y delimitación del campo de estudio

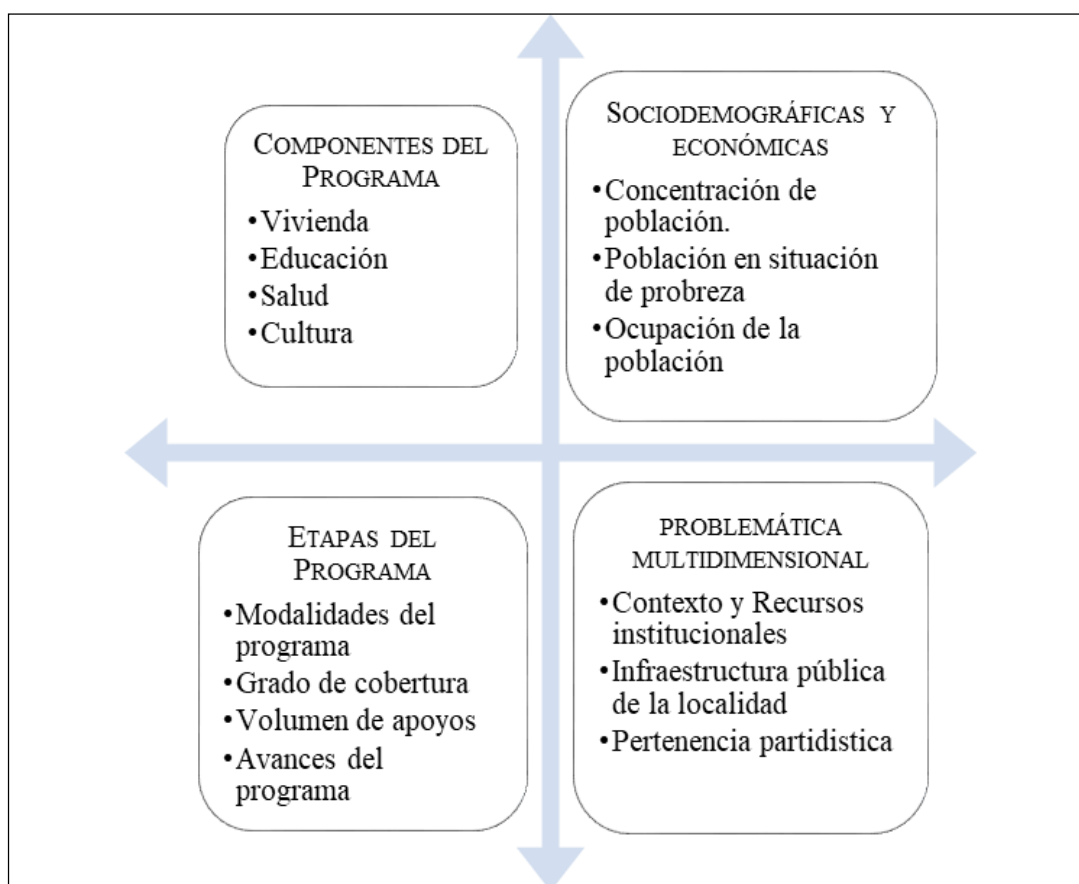
Con base en los Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020, el trabajo de campo se deberá realizar al menos en tres entidades y analizará mínimo dos procesos relevantes. Por lo tanto, es necesario definir bajo qué criterios se van a seleccionar las localidades donde se realizará el trabajo de campo. A continuación se anexa la matriz analítica que propone una lista de localidades donde los dos programas operan. La lista comporta más casos de los que se estudiará en este Análisis exploratorio, para permitir al CONEVAL acordar con los evaluadores cuáles casos se privilegiarán. Además de los criterios expuestos en las dos gráficas siguientes, se tomará en

cuenta las listas de localidades que las Unidades Responsables propongan al equipo evaluador.

Criterios de selección para la matriz analítica

Las gráficas 6 y 7 exponen los criterios propuestos para construir la matriz analítica de la muestra seleccionada.

Gráfica 6
Criterios de selección de la muestra del PNR



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7
Criterios de selección de la muestra del PUMOT



Fuente: elaboración propia.

Selección de lugares de análisis, conforme a la matriz analítica

Conforme a los criterios establecidos para lograr observar la mayor variabilidad posible de escenarios en los que operan los dos programas, se han procurado cubrir los distintos componentes y modalidades, así como incluir áreas con distintos volúmenes de población, ubicación geográfica y distintas condiciones institucionales y problemáticas sociales. Para esta definición se partió de los sitios referidos por la instancia responsable (Cuadro 6).

Cuadro 6
Matriz de selección de los casos a analizar para el PNR
propuesta de lugares

CASOS	COMPONENTE	ETAPAS DEL PROGRAMA	ELEMENTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS	PROBLEMÁTICA	PRIORIZACIÓN (UR Y EVALUADOR)
Ciudad Ixtepec (Oax)	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: Vivienda en espacios edificables rurales o urbano • Grado de cobertura: 907 viviendas con daño total, lo que representa el 50% del total de viviendas apoyadas en Oaxaca • Volumen de apoyos: \$111 106,354. Es el mayor presupuesto que se ejercerá en una localidad • Avances: acciones aprobadas. Entrega de tarjetas en marzo de 2019 (Prensa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 28,635 habitantes • Población indígena (2010): 4.945, es decir 18,9% de la población • Vivienda (2015): 8.252 (11% de las viviendas tendrán apoyo) • Servicios básicos en vivienda (2015): 98.6% con agua, 99% con electricidad, 98.5% con drenaje • Servicios financieros o de seguros (2008): 9 establecimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Coordinador de programas de la dirección general, Subdirección general de subsidio y desarrollo institucional (CDMX) 13 instituciones municipales (108 empleados) en 2012 • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena Gobierno Estatal : PRI 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Recomendado • Evaluador: Es la localidad que tiene el mayor número de viviendas con daño total, apoyadas en el Estado de Oaxaca y donde se ejercerá el mayor presupuesto del componente vivienda este año.
Santo Domingo Tehuantepec (Oax)	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: Vivienda en espacios edificables rurales o urbano • Grado de cobertura: 370 viviendas con daño total, lo que representa el 20% del total de viviendas apoyadas en Oaxaca 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 64.639 ha • Población indígena (2010): 5.517 es decir 8,9% de la población • Vivienda (2015): 17.137 (2.1% de las 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Coordinador de programas de la dirección general, Subdirección general de subsidio y desarrollo institucional (CDMX) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluador: Con el propósito de comparar las dos localidades en el mismo estado que tienen la mayor aportación en volumen de

		<ul style="list-style-type: none"> • Volumen de apoyos: \$50'045,000. Es el segundo mayor presupuesto que se ejercerá en una localidad • Avances: acciones aprobadas 	<p>viviendas tendrán apoyo)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos en vivienda (2015): 92.76% con agua, 97.3% con electricidad, 95.5% con drenaje • Servicios financieros o de seguros (2008): 19 establecimientos 	<p>22 instituciones municipales (722 empleados) en 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena Gobierno Estatal : PRI 	<p>apoyos. El contraste radica en que Ciudad Ixtepec tiene 2.25 veces menos población que Santo Domingo, pero una mayor cantidad de población indígena.</p>
Juchitán (Oax)	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: Vivienda en espacios edificables rurales o urbano • Grado de cobertura: 490 viviendas • Volumen de apoyos: ND • Avances: ND 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 98.043 ha • Población indígena (2010) : 53.226 es decir 57.49% de la población (2015) • Vivienda (2015): 25,184 (1,9% de las viviendas tendrán apoyo) • Servicios básicos en vivienda (2015): 96.1% con agua, 99.5% con electricidad, 98.7% con drenaje • Servicios financieros o de seguros (2008): 40 establecimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena • Gobierno del estado: PRI 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: recomendado • Evaluador: El caso de Juchitán es interesante porque fue una ciudad muy afectada y con una importante problemática indígena. Sin embargo, no aparece en el Segundo Informe trimestral del PNR para 2019
Jojutla (Mor.)	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: Vivienda en espacios edificables rurales o urbano • Grado de cobertura: 127 viviendas con daño 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 57.121 ha • Población indígena (2010): 370 es decir 0.67 % de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Coordinador de programas de la dirección general, Subdirección general de subsidio y desarrollo institucional (CDMX) 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: sin datos • Evaluador: Es la localidad de Morelos donde habrá más obras. Es importante

		<p>parcial y 117 con daño total.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volumen de apoyos: \$28'928,100. No es la localidad de este estado donde se ejercerá el mayor volumen de apoyos. • Avances: acciones aprobadas. Entrega de 286 tarjeta, marzo 2019 (Prensa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda (2015): 14.944 (0.84% de las viviendas tendrán apoyo) • Servicios básicos en vivienda (2015): 96.17% con agua, 99.4% con electricidad, 97.6% con drenaje • Servicios financieros o de seguros (2008): 25 establecimientos 	<p>36 instituciones municipales (502 empleados) en 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena Gobierno Estatal : Morena 	<p>comparar la operación del mismo componente en dos estados</p>
<p>Curso comunitario preescolar Ángela Hernández Abundes Jojutla (Mor.)</p>	<p>Educación*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño grave. Matrícula 16. Preescolar comunitario • Avances: CBIV y PTD** 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel preescolar: 57.9% de los cuales 3.9% estudian fuera de la localidad • Nivel educativo: 24 % medio-superior 17.8% superior • Lugar de estudio: 3.1% de la población de 12 a 14 años y 17.1% de 15 a 24 años estudian fuera de la localidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: INIFED Subgerente de supervisión en Morelos (Cuernavaca) 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: sin datos • Evaluador: Caso donde se puede observar más de un componente
<p>Netazahualc óyotl (Jojutla, Mor.)</p>	<p>Educación*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: daño moderado a severo. Matrícula 194. Primaria general • Avances: CBIV y PTD 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo primaria: 97.7% de los niños en edad de cursar. 3.9% estudian en otra localidad. 	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>
<p>Plantel Emiliano Zapata</p>	<p>Educación*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado/severo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 98.043 ha 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: INIFED Subgerente de supervisión en Oaxaca (Oaxaca) 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: sin datos • Evaluador: Ciudad más afectada por los sismos en

(Juchitán, Oax.)		<p>Matrícula. Primaria Indígena</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volumen de apoyos: no se sabe • Avances: CBIV y PTD 	<ul style="list-style-type: none"> • Población indígena (2010): 53.226 es decir 57.49% de la población (2015) • Nivel educativo: 19.9% medio-superior 18.3% superior • Lugar de estudio: 1.2% de la población de 12 a 14 años y 7.9% de 15 a 24 años estudian fuera de la localidad • Primaria: 99%. 0% estudian fuera de la localidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena • Gobierno del estado: PRI 	Oaxaca. Interesante por la elevada presencia étnica en la composición demográfica
Plantel Educación inicial indígena (Juchitán, Oax)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: daño moderado/severo. Educación inicial indígena • Avances: CBIV y PTD 	Idem	Idem	
Plantel Stiidxa guidxi (Juchitán, Oax)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Matrícula: 119. Primaria indígena Daño moderado/severo • Avances: CBIV y PTD 	Idem	Idem	
Plantel Gustavo Pineda de la cruz (Juchitán, Oax.)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Matrícula: 106 • Avances: CBIV y PTD 	Idem	Idem	

Plantel La Educadora (Juchitán, Oax.)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado/severo Matrícula: 88. Preescolar • Avances: CBIV y PTD 	Nivel preescolar: 86.1%. 0% estudian fuera de la localidad	Idem	
Plantel Juchitán (Juchitán, Oax.)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado a severo Matrícula 254 alumnos • Avances: CBIV y PTD 	Idem	Idem	
Localidad El Barrio de la Soledad (Oax.)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: localidad con mayor número de obras de reconstrucción de planteles (15 planteles) • Avances: CBIV y PTD 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población (2015): 14.277 ha • Población indígena (2010): 567 es decir 4.94% de la población (2015) • Nivel educativo: 22.8% medio-superior 16.9% superior • Lugar de estudio: 8.3% de la población de 12 a 14 años y 21.7% de 15 a 24 años estudian fuera de la localidad Primaria: 98.9%. 4.1% estudian fuera de la localidad Preescolar: 86.8%. 3.5% estudian fuera de la localidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: INIFED Subgerente de supervisión en Oaxaca (Oaxaca) • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: PRI (Javier Santos Candelaria hasta 2019) • Gobierno del estado: PRI 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: sin datos • Evaluador: Extraña la concentración en este municipio rural de un único componente.
Unidad de capacitación	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo: 23.6% medio-superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Sin dato

(Ciudad Ixtepec, Oax.)		<ul style="list-style-type: none"> • Grado de cobertura: Daño menor. Matrícula: 2964. Formación para el trabajo • Avances: CBIV y PTD 	<p>18.4% superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lugar de estudio: 2.9% de la población de 12 a 14 años y 11.2% de 15 a 24 años estudian fuera de la localidad 	<p>INIFED Subgerente de supervisión en Oaxaca (Oaxaca)</p> <p>13 instituciones municipales (108 empleados) en 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena Gobierno Estatal : PRI 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluador: Es la localidad que tiene el mayor número de viviendas con daño total, apoyadas en el Estado de Oaxaca y donde se ejercerá el mayor presupuesto del componente vivienda este año. Además, es la ciudad donde 3 de los 4 componentes se aplicarán
Club de leones (Ciudad Ixtepec, Oax.)	Educación*	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado a severo. Matrícula 79. Preescolar • Avances: CBIV y PTD** 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel preescolar: 88.2%. 0.9% estudian fuera de la localidad 	Idem	
Hospital General (Ciudad Ixtepec, Oax.)	Salud***	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño menor. Matrícula: 2964. Formación para el trabajo Avances: CBIV y PTD 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios de salud o seguridad social: 18.4% derechohabientes del IMSSS (2015), 49.1% del Seguro Popular, 17% de PEMEX o SDN, 16% del ISSSTE 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Secretaría de salud del estado, Donato Augusto Casas Escamilla (Oaxaca, Oax.) C. Adolfo Ortega Ríos Subdirector de Área en la DGDIF (Secretaría de salud) (Oaxaca, Oax.) 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Caso relevante para la UR Evaluador: en general el caso de Oaxaca para el componente salud es interesante por la dispersión territorial de las acciones.

Centro de salud urbano 12 (Cuernavaca)	Salud***	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado. Se ejercerá \$5,788,188 • Beneficiarios: 58,807 ha • Avances: sin datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios de salud o seguridad social: <ul style="list-style-type: none"> • 46.7% derechohabientes del IMSS (2015), 39.2% del Seguro Popular, 1.3% de PEMEX o SDN, 11.6% del ISSSTE, 3% afiliada a un seguro privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Secretaría de salud del estado, Marco Antonio Cantú Cuevas Director de Normatividad de Obras y Proyectos Ing. Arq. Juan Manuel López Reyes • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: Morena Gobierno estatal: Morena 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Lo señala como caso de interés • Evaluador: sugerencia a considerar con la UR toda vez que el caso del Hospital General en la misma ciudad de Cuernavaca podría ser interesante por el número de beneficiarios y el volumen de el presupuesto programado
Hospital de especialidad (Yautepec)	Salud***	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: reconstrucción • Grado de cobertura: Daño moderado. Se ejercerá \$15,960,000 • Beneficiarios: 1,987,596ha • Avances: sin datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Población (2015): 102,690 ha • Acceso a servicios de salud o seguridad social: 26% derechohabientes del IMSS (2015), 67.6% del Seguro Popular, 0.4% de PEMEX o SDN, 6.1% del ISSSTE, 2.1% afiliada a un seguro privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia partidista: Gobierno municipal: PRD • Gobierno estatal: Morena 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Lo señala como caso de interés • Evaluador: Es el subsidio otorgado en el estado de Morelos más importante (con el del Hospital General de Cuernavaca). La zona de influencia del Hospital va más allá de la localidad. Interesa analizar la lógica de privilegiar un centro de especialidad en un

					contexto de acceso a los servicios de salud donde domina los afiliados del Seguro Popular
Estado de Puebla	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad: Apoyo económico • Grado de cobertura: de las 254 solicitudes provenientes de este estado, fueron declaradas viables 87. Es el estado con más número de obras (seguido por la CDMX) • Volumen de apoyos: \$120 795,465.13. Es el segundo presupuesto que se ejercerá (el primero es en la CDMX) • Avances: dictaminación técnica (Comisión ejecutiva al 50%). Falta publicar los resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población • Población en situación de pobreza • Ocupación de la población <p>Se completará en el momento que se conozcan las localidades donde se realizarán los 87 proyectos ejecutivos seleccionados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto institucional: Centro INAH (Federal) Gerencia del centro histórico y del patrimonio (Municipio) Dirección del patrimonio cultural (Secretaría de Cultura del Estado) BUAP: Maestría en arquitectura con especialidad en conservación del patrimonio edificado • Pertenencia partidista: Gobernador de partido Morena Presidente municipal de Puebla de partido Morena • Infraestructura: existe un Catálogo de monumentos históricos de Puebla y el centro INAH tiene el censo de los edificios afectados por los sismos 	<ul style="list-style-type: none"> • UR: Estado donde hay una gran cantidad de solicitudes para el apoyo (37,9% de las solicitudes de intervención) • Evaluador: Observar el proceso en un estado donde hay una oferta amplia de especialistas de la restauración del patrimonio y un andamiaje institucional sólido.

Fuente: elaboración propia en base al Segundo Informe trimestral del PNR y a información del INEGI. *INIFED Punto 18 Relación de planteles PNR-PEF19-01 preliminar.xlsx. **INIFED Punto 11 presupuesto asignado por estado. ***Tablero de Salud PNR 2019.

Cuadro 7
Acciones en el componente salud del PNR en 2019

Entidad federativa	Unidades médicas	Beneficiarios (personas)	Presupuesto programado (millones de pesos)
Total	102	20, 977, 434	491.4
Morelos	33	8,777, 527	137.9
Chiapas	14	5, 019,108	125.1
Oaxaca	22	163 ,171	45.2
Estado de México	11	89, 691	18.4
Ciudad de México	3	2,110, 500	106.3
Guerrero	8	82, 465	21.7
Puebla	11	4, 734, 972	36.7

Fuente: Elaboración propia en base al Tablero de Salud PNR 2019.

El cuadro 7 permite ver que la mayoría de las obras se ejecutarán en Morelos (33), seguido de Oaxaca. Sin embargo, el estado de Oaxaca solo llega en cuarta posición en cuanto al volumen de inversión. El caso de Unidades médicas rehabilitadas en este estado, no se descarta del todo, en la medida que nos enseña que el PNR se enfrenta a una dispersión muy grande de las acciones. En cambio, el caso de la CDMX muestra una concentración extrema de las obras y de un presupuesto consecuente (dos veces el presupuesto programado para el Estado de Oaxaca).

El caso de Ciudad Ixtepec en Oaxaca es el que conjunta más acciones de vivienda, salud y educación, por lo que aparece como un caso importante a analizar. Ha sido señalado por la Secretaría de salud, como un caso relevante. La cercanía de Ciudad Ixtepec de Juchitán (que fue una de las ciudades más afectadas por los sismos de 2017 y 2018) permite elaborar una agenda de trabajo de campo que de la oportunidad de estudiar varias localidades de esta región.

En el cuadro 8 se presenta la matriz de selección de los casos propuestos para el PUMOT.

Cuadro 8
Matriz de selección de los casos a analizar para el PUMOT:
propuesta de lugares

CASOS	COMPONENTE	MODALIDAD	POBLACIÓN	LOCALIZACIÓN / PROBLEMÁTICAS
San Luis Potosí (Estado)	Ordenamiento Territorial Estatal	Actualización	2'717,820 habs. (Estatad 2015)	Región Bajío; Crecimiento acelerado y desequilibrado; altas densidades urbanas
Zona Metropolitana de Mérida ^a	Planeación Metropolitana	Elaboración	973 046 habs. (Zona Metropolitana, 2010) ^b	Región Sureste; Crecimiento urbano acelerado de la mancha urbana, retos de desarrollo equilibrado.
Municipio de Morelia, Mich.	Planeación Urbana Municipal	Elaboración	784,776 (Municipio 2015)	Región Occidente; Expansión urbana acelerada; sobresaturación de vías
Municipio Othón P. Blanco, Q. Roo.	Planeación Urbana Municipal	Elaboración	224,080 habs. (Municipio 2015)	Región Sureste; Ubicación costera; amenazas hidroclimáticas; Crecimiento acelerado
Municipio de Ecatepec, EdoMex	Planeación Urbana Municipal	Elaboración	1'677,678 habs. (Municipio 2015)	Región Centro; Integrante de la ZMCM; múltiples problemáticas sociales y de seguridad

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI; Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, CONAPO; Proyecciones de población en las Zonas Metropolitanas,

^a La Zona Metropolitana de Mérida se conforma de los municipios de Conkal, Kanasin, Mérida, Ucu y Umán.

^b Para efectos de comparabilidad con los otros casos, en las proyecciones de población 2015, la Zona Metropolitana de Mérida tendría una población total en sus cinco municipios de 1'064,114 habitantes.

En cuanto a los componentes para el PUMOT, los casos seleccionados cubren las tres variantes del programa: Planeación Urbana Municipal, Ordenamiento Territorial Estatal y Planeación Metropolitana. Por su parte, se incluyen las modalidades de Actualización y Elaboración de los documentos de planificación del territorio. A partir de ambos criterios, se procuró asimismo incluir casos con volúmenes de población distintos, en tanto que dicha variación suele significar distintas condiciones institucionales, económicos, sociales, y principalmente, de interés para el PUMOT; distintos retos de planificación del territorio.

Con base en dichos elementos, los casos y escenarios que se configuran para efectos de análisis, se sintetizan en la matriz de selección que se muestra en el cuadro 8. Como se aprecia, los casos seleccionados permitirán observar la operación del PUMOT en municipios con poblaciones que van desde los 224,080 habitantes en el municipio de Othón P. Blanco (ciudad de Chetumal), 784,776 en Morelia, Michoacán, hasta 1'677,678 en Ecatepec de Morelos, estado de México. Para el componente de Ordenamiento Territorial Estatal, se seleccionó el caso de San Luis Potosí, con una población de 2'717,820 habitantes en 2015, al tratarse del primer caso seleccionado para el PUMOT. Para el componente de Planeación Metropolitana, se seleccionó el caso de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán, por los retos que supone su desarrollo como parte de algunos de los principales corredores turísticos del país, así como la exposición a diversas amenazas hidrometeorológicas. De esta forma, se cubren igualmente acciones del Programa en las regiones del Bajío, Occidente, Centro y Sureste del país.

En síntesis, la propuesta de lugares que se presentan en los cuadros 6 y 8 serán los insumos que se tomarán como base para la selección final de los casos de estudio a ser investigados. Hay que recordar que en los Términos de referencia del Análisis exploratorio se plantea realizar en al menos tres entidades federativas y analizar mínimo dos procesos que se consideren relevantes para el PNR y para el PUMOT.

2.2 Selección de actores clave

El trabajo de campo consistirá en el levantamiento de información a nivel federal y en entidades federativas en donde opera el Programa. Se realizarán entrevistas estructuradas y semi-estructuradas a personal directivo y operativo de las Instancias Responsables (SEDATU, Secretaría de Cultura, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud) y de las Instancias Ejecutoras (responsables de llevar a cabo los Programas apoyados con recursos del PUMOT y del PNR. Las personas propuestas para ser entrevistadas se presentan en el cuadro 9.

Cuadro 9
Personas a ser entrevistadas del ámbito Federal para el PNR

Instancia	Cargo	Nombre
INIFED	Director general del INIFED	Jorge Javier Jiménez Alcaraz
INIFED	Gerente de Construcción	Luis Hernández
INIFED	Subgerente de Planeación Institucional	María del Rocío Gelista González
Secretaría de Cultura	Director General de Sitios y Monumentos Culturales	Arturo Balandrano
Secretaría de Cultura	Jefa de Departamento	Diana Vega Isaac
Secretaría de Salud	Director General de Planeación y Desarrollo en Salud	Dr. Alejandro Vargas García
Secretaría de Salud	Subdirectora de Evolución de Programas Especiales	Haydé Martínez Ojeda
Secretaría de Salud	Subdirector de Formación y Desarrollo Técnico	Ladislao García
Comisión Nacional de Vivienda	Directora	Elizabeth Bárcenas Dávila
Comisión Nacional de Vivienda	Subdirectora	Nayely Márquez
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Directora de Vinculación	Blanca Márquez Gasca
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Subdirectora	Adriana Soto
Secretaría de Cultura	Subsecretario de Desarrollo Cultural	Edgar San Juan
Comisión Nacional de Vivienda	Directora General	Edna Elena Vega Rangel
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la reconstrucción	David Cervantes Peredo
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo	Vacante en abril de 2019

Se propone que estas entrevistas se lleven a cabo durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2019. Los resultados de las entrevistas efectuadas en el mes de agosto servirán para alimentar a la entrega 2, mientras que las que se realicen en septiembre y octubre servirán para las entregas 3 y 4.

Por otro lado, conforme a la información proporcionada por la SEDATU, actualmente laboran 13 personas en el marco del PUMOT, incluyendo personal administrativo, técnico, normativo, especialistas en Sistemas de Información Geográfica, así como el coordinador del Programa. Se realizarán entrevistas individuales al principal responsable del Programa, pudiéndose realizar entrevistas grupales en los restantes casos cuando estos lleven a cabo funciones semejantes. En el siguiente cuadro se plantean, en forma indicativa, las posibles personas a ser entrevistadas en el ámbito Federal (Cuadro 10).

Cuadro 10
Personas a ser entrevistadas del ámbito Federal para el PUMOT

Nombre	Cargo	Función
Paul Michael Hernández Rodríguez	Encargado del despacho de la DGDUSV	Coordinador
Rocío González Alva	Jefa de Departamento	Técnica
Juan Manuel Mondragón Rueda Flores	Subdirector	Técnica
Ismael López Padilla	Subdirector	Técnica
Roberto Villalobos Fernández	Subdirector	Administrativa
Adriana Colín Soriano	-	Administrativa
Alvaro Mora Maciel	-	Técnica
Francisco Javier Vilchis Olivares	-	Sistemas de información geográfica
Sergio González Lawers	-	Administrativa
Erick David Palacios Uribe	-	Técnica
Leticia Álvarez Sánchez	-	Normativa
Gabriel Antonio Sabbagh González	-	Técnica
Joel Esteban Licona Pérez	-	Normativa

Asimismo, en las visitas que se realicen en cada caso de estudio, se identificarán a los responsables administrativos del Programa en el ámbito local, así como a los responsables de elaborar los instrumentos de planificación territorial a nivel municipal, estatal o metropolitano, según sea el caso, completando el análisis de gabinete.

2.3 Prueba piloto

La prueba piloto tiene el propósito de probar los instrumentos cualitativos diseñados para el trabajo de campo, y que éstos permitan recabar la información, apreciaciones y percepciones de la población entrevistada (funcionarios, operadores de los programas; población beneficiaria). Para el PNR se propone la siguiente prueba piloto:

Visita a los municipios de Joquicingo, Malinalco, Ocuilan y Tenancingo, estado de México, con el propósito de valorar los avances en la reconstrucción de viviendas y de espacios educativos. Son municipios que se caracterizan por su alta concentración de pobreza y elevado porcentaje de población rural; son también municipios expulsores de población, principalmente a Estados Unidos y a la Ciudad de México.

Una segunda alternativa es la de visitar la ciudad de Puebla para analizar y valorar el grado de avance en la reconstrucción del patrimonio cultural dañado. La zona metropolitana de Puebla se caracteriza por ser la segunda aglomeración urbana con el mayor número de elementos e inmuebles de patrimonio cultural en el país, después de la Ciudad de México, pero la que tuvo el mayor número de inmuebles dañados.

Para el PUMOT, se prevé que la prueba piloto se realice en el municipio de Ecatepec de Morelos, estado de México, con los responsables administrativos del Programa, y con los líderes técnicos responsables del desarrollo del Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

2.4 Instrumentos de recolección de información

A continuación se presenta una primera agenda del trabajo de campo, incluyendo los instrumentos, tipos de actores, y tiempos estimados de aplicación de los instrumentos. Las fechas específicas para cada levantamiento aún están por definirse de común acuerdo con los operadores del programa a nivel federal y local, si bien se procurará ajustarlos a los tiempos establecidos en el cronograma del trabajo de campo. Se advierte que los instrumentos de recolección de información servirán como guía al momento de realizar las entrevistas en el campo, sin embargo, en el caso de entrevistas semi-directivas, el evaluador se reserva la capacidad de adaptar el guion o reformular las preguntas en del interlocutor.

Cuadro 11
Nivel administrativo, tipo de actor e instrumentos de recolección de información

NIVEL	TIPO DE ACTOR	INSTRUMENTO A APLICAR	TIEMPO APROXIMADO	FECHAS
Federal	Responsables administrativos de la gestión del PUMOT en el ámbito local (en los 5 casos de estudio) Encargado del despacho de la DGDUSV de la SEDATU, Coordinador del PUMOT	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 - 2 horas	Las fechas específicas de las entrevistas están por definirse, pero corresponden a las semanas indicadas en
	Encargados de las Unidades Responsables de los cuatro componentes del PNR	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	

		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	el Cronograma.
Entidades federativas	Responsables técnicos de la elaboración de los programas municipales, estatales o metropolitanos (en los 5 casos de estudio) PUMOT	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	
	Instancias Ejecutoras en las localidades o en las entidades federativas (pueden ser instancias federales desconcentradas en los estados o instancias administrativas de los estados o municipios) PNR	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	
Beneficiarios	Los gobiernos locales en el caso del PUMOT		1 hora	
	Beneficiarios de los subsidios de los cuatro componentes del PNR. Puede ser habitantes (caso de vivienda), responsables de Unidad médicas (salud), comunidad educativa (educación)	Guion de entrevista semi-directiva	1 hora	

Fuente: Elaboración propia.

La elaboración de los instrumentos está guiada por los temas de interés, en particular el diseño y el funcionamiento de los programas, así como variables manifiestas asociadas a la satisfacción de los beneficiarios, todo ello en distintos niveles de ejecución de los programas, se utilizan tanto los lineamientos de los TDR, como preguntas específicas relacionadas con los procesos de planificación y ordenamiento del territorio.

Los modelos de los instrumentos de recolección de información se muestran en el Anexo 1.

2.5 Cronograma de actividades

En los siguientes cuadros se enuncian las actividades a realizar para el cumplimiento del trabajo de campo. Se incluye la aplicación de entrevistas en el ámbito federal, así como la prueba piloto y las semanas estimadas para visitas en las ciudades seleccionadas, la transcripción y el análisis de la información.

Cuadro 12
Propuesta del cronograma de actividades del trabajo de campo para el PNR

Actividades	Julio	Agosto (Semanas)				Septiembre (Semanas)				Octubre (Semanas)			
	s.4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Entrega de Estrategia de Trabajo de Campo	29-jul												
Corrección y Validación de la Estrategia de trabajo de campo y de los Instrumentos													
Entrevistas en las Unidades Responsables													
Prueba piloto (Puebla)								23-sep					
Entrega de la Valoración del Diseño						2-sep							
Validación de la Prueba piloto													
Levantamiento en campo en Morelos (Jojutla, Yauhtepec, Cuernavaca)													
Levantamiento en campo en Oaxaca, región de Tehuantepec (Ciudad Ixtepec, Juchitán, Santo Domingo Tehuantepec)													

Cuadro 13
Propuesta del cronograma de actividades del trabajo de campo para el PUMOT

Actividades	Julio	Agosto (Semanas)				Septiembre (Semanas)				Octubre (Semanas)			
	s.4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Entrega de Estrategia de Trabajo de Campo	29-jul												
Corrección y Validación de la Estrategia de trabajo de campo y de los Instrumentos													
Levantamiento en campo en SEDATU en el ámbito nivel federal													
Entrega de la Valoración del Diseño						2-sep							
Validación de la Prueba piloto													
Prueba piloto (Ecatepec, Estado de México)								23-sept					
Levantamiento en campo en Municipio de Morelia, Mich.													
Levantamiento en campo en San Luis Potosí													
Levantamiento en campo en Municipio Othón P. Blanco, Q. Roo.													
Levantamiento en campo en Zona Metropolitana de Mérida													

2.6 Agenda de trabajo

En los siguientes cuadros se especifican los actores que se tiene previsto y propuesto entrevistar, así como los instrumentos y el tiempo aproximado de aplicación. Cabe señalar que la agenda planteada es tentativa, y podrá modificarse conforme a la identificación de otros actores institucionales clave que realicen actividades de planificación y ordenamiento del territorio en la localidad.

Cuadro 14
Propuesta de la agenda del trabajo de campo para el PNR

ACTIVIDADES DEL TRABAJO DE CAMPO	ACTOR	INSTRUMENTO	TIEMPO APROX.	FECHAS
Levantamiento en campo en el ámbito nivel federal	SEDATU (Coordinación del PNR) Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la reconstrucción Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (Unidad Responsable) Dirección de Vinculación	Guion de entrevista semi-directiva	1h	19-20 de agosto
	Componente Vivienda CONAVI (Dirección general y subdirección)			21-22 de agosto
	Componente Educación INIFED dirección, gerente de construcción, subgerente de planeación			23-24 de agosto
	Componente Salud Director General de Planeación y Desarrollo en Salud Subdirectora de Evolución de Programas Especiales Subdirector de Formación y Desarrollo Técnico			26-27 de agosto
	Componente Cultura Secretaría de Cultura Dirección General de Sitios y Monumentos Miembros de la Comisión dictaminadora y del Comité ejecutivo			28-29 de agosto
Prueba piloto (Puebla)	Responsable del Centro INAH Puebla	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	3-10 de septiembre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del componente cultura (Operadores en el Centro INAH Puebla).	Guion de entrevista semi-directiva. Observación en el campo	1 hora	
	Operadores locales. Secretaría de Cultura del Estado de Puebla y Gerencia del Centro Histórico de Puebla (Municipio)	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
	Beneficiarios (Comunidad donde están ubicados los sitios seleccionados y/o responsables del sitio). Arquitectos maestros de obra y artesanos	Guion de entrevista semi-directiva Observación en la obra	1-2 horas	

Levantamiento en campo en Jojutla (Mor.).	Componente vivienda Asistentes Técnicos Beneficiarios (Habitantes y contratistas)	Guion de entrevista semi-directiva. Observación en el campo. Visita de habitación	1- 2 horas	24-30 de septiembre
	Componente educación Comunidad educativa Encargado del INIFED en Morelos	Guion de entrevista semi-directiva. Visita de infraestructura	1-2 hora	
Levantamiento en campo en Yautepec (Mor.)	Responsable del Hospital de especialidad	Guion de entrevista semi-directiva. Visita del Hospital Cuestionario cerrado.	1-2 horas	
Levantamiento en campo en Cuernavaca (Mor.)	Responsable del Centro de salud urbano 12 (Cuernavaca) Representante de la Secretaría de salud en Morelos Instancias ejecutoras (servicios de salud del estado de Morelos)	Guion de entrevista semi-directiva. Visita de la infraestructura	2-3 horas	
Levantamiento en campo en Oaxaca (Oax.)	Instancias ejecutoras en el Estado (INIFED, Salud, CONAVI)	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	16-31 de octubre
Levantamiento en campo en la región de Tehuantepec (Juchitán, Ciudad Ixtepec, Santo Domingo Tehuantepec)	Instancias ejecutoras (Asistentes técnicos de CONAVI, responsables de las Unidades Médicas y representante o supervisor del INIFED en la región)	Guion de entrevista semi-directiva. Visita de infraestructura	2-3 horas	
	Beneficiarios (Población, Personas física o moral encargadas de las obras, comunidad educativa)			
	Administrativos del municipio			

Cuadro 15
Propuesta de la agenda del trabajo de campo para el PUMOT

ACTIVIDADES DEL TRABAJO DE CAMPO	ACTOR	INSTRUMENTO	TIEMPO APROX.	FECHAS
Levantamiento en campo en SEDATU en el ámbito nivel federal	Encargado del despacho de la DGDUSV de la SEDATU, Coordinador del PUMOT	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	19-25 Agosto
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT y la elaboración del PMDU	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	
Prueba piloto (Ecatepec de Morelos, Estado de México)	Responsables de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Ecatepec	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 - 2 horas	3-10 de Septiembre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT al nivel local	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
Levantamiento en campo en Municipio de Morelia, Mich.	Responsables de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura del municipio de Morelia	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	24-28 de Septiembre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT y la elaboración del PMDU a nivel local	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	
Levantamiento en campo en San Luis Potosí	Responsables de la Dirección de Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas del Gobierno del Estado de San Luis Potosí	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	1-4 de Octubre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT y la elaboración del PMDU a nivel local	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	
Levantamiento en campo en Municipio Othón P. Blanco, Q. Roo.	Responsables de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Ecología del municipio de Othón, P. Blanco	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	7-15 de octubre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT y la elaboración del PMDU a nivel local	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario cerrado.	1.5 horas	
Levantamiento en campo en Zona Metropolitana de Mérida	Responsables de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Sustentable y/o de la Comisión Metropolitana de Yucatán, que realicen acciones relacionadas con la planificación territorial, así como actores seleccionados de los municipios integrantes de la zona metropolitana	Guion de entrevista semi-directiva.	1.5 horas	17-25 de octubre
	Encargados operativos y administrativos de la operación del PUMOT y la elaboración del PMDU a nivel local	Guion de entrevista semi-directiva.	1 hora	
		Cuestionario	1.5 horas	

2.7 Formatos de consentimiento

Los Términos de Referencia para el análisis exploratorio del diseño de los programas prioritarios establece que: “Para el levantamiento de información en campo es necesario solicitar el consentimiento informado de los actores que participarán como informantes, cuando no son servidores públicos, ya sea que se trate de entrevistas semiestructuradas, estructuradas, grupos focales, o cualquier otro instrumento de levantamiento de información” (p. 14).

Conforme a lo anterior, en tanto que todos actores a entrevistar en el marco del PUMOT son servidores públicos, no se requiere la presentación de la carta de consentimiento. No obstante, en el caso de que algún responsable o participante en la elaboración de los instrumentos de planificación apoyados por el PUMOT no fuesen servidor público o personal que labore en los gobiernos o instituciones de planeación, se utilizará el modelo de carta de consentimiento informado que se muestra en el Anexo 2.

Bibliografía

- Boudon R., Bourricaud F., (1982), “Méthodologie”, *Dictionnaire critique de la sociologie*, PUF, Paris, pp.369-374.
- Consejo Nacional de Población y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2018), *Sistema Urbano Nacional 2018*, Ciudad de México.
- Cortes F., (2008), “Los métodos cuantitativos en las ciencias sociales de América Latina”, *Íconos. Revista de ciencias sociales*, 2008, n°30.
- Demeulenaere P., (2006), “Méthodes qualitatives”, *Le dictionnaire des sciences humaines*, PUF, Paris, pp. 763-767.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, Ciudad de México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Ciudad de México.

Documentos

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño*. Abril 2019, Ciudad de México
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *Anexo técnico del Análisis exploratorio del diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*. Junio de 2019, Ciudad de México.
- Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU (2019), *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)*, Diario Oficial de la Federación, jueves 28 de febrero de 2019.
- INIFED, Programa prioritario: U281Programa Nacional de Reconstrucción (Sector Educación), Mayo 2019 Presentaciónprogramaprioritario-4.pdf
- INIFED, Nota sobre poblaciones, julio 2019. Punto 13 nota poblaciones.pdf

Anexo 1 Instrumentos de Recolección de Información

PROGRAMA DE FOMENTO A LA PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PUMOT) Y PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN (PNR)

Guion de entrevista para funcionarios responsables de la operación del Programa

Identificación (Confidencial)

Nombre:	
Cargo:	
Adscripción:	
Antigüedad:	
Municipio:	
Fecha de entrevista:	

1. Justificación de la creación y del diseño del programa

- ¿Cómo se elaboró el **Diagnóstico** para la definición del Programa (qué área lo elaboró, qué temas cubrió, qué metodología se utilizó)? ¿Sobre qué elementos se carecía de información suficiente?
- ¿Cómo fue el proceso de elaboración de las **Reglas de Operación** del Programa?
- ¿Se tomaron en cuenta algún(os) **programas anteriores**, o en su caso, **iniciativas internacionales**, por ejemplo, Hábitat?
- ¿Cuáles son los **periodos** y los procesos para la **planeación anual** del Programa?
- ¿Qué elementos de las **RO** han resultado más difíciles de interpretar por los gobiernos locales, estatales o municipales?
- ¿Se cuenta con plazos para revisión y **actualización del Diagnóstico**?
- ¿Se cuenta con **otros documentos** internos –además de las Reglas de Operación–, que guíen la operación del Programa?
- ¿El programa se elaboró con base en algún **objetivo rector** de la **política urbana nacional**?

2. Contribución a las metas y objetivos nacionales

- ¿El Programa se vinculado a algún **programa sectorial**, especial o institucional? En caso negativo, ¿se encuentra en elaboración algún programa semejante?
- ¿El Programa forma parte de alguna **estrategia transversal** de la SEDATU?
- ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

- ¿Con qué **información** se cuenta sobre los avances en la elaboración y actualización de Programas Desarrollo Urbano a nivel estatal, municipal y metropolitano?
- ¿Cómo se **actualiza** dicha información y con qué **periodicidad**? ¿Qué información se **monitorea**? ¿Qué área es responsable de hacerlo?
- ¿Cómo se establecieron las **metas de cobertura**? ¿Cómo se establecerán las del **siguiente ejercicio** fiscal?
- ¿El programa tiene mecanismos para **estimar la producción** necesaria de apoyos de acuerdo con la posible demanda? (Para el PNR).
- ¿Cuáles han sido los **criterios para excluir** las solicitudes de apoyo? ¿Cuál es el **área encargada de decidir** la selección?
- ¿Cómo se realizó el proceso de **publicación y difusión** de la convocatoria? ¿Cuáles son los periodos para hacerlo? ¿Qué retos han identificado para esta tarea? ¿Qué **otras estrategias** se podrían utilizar para alcanzar a la población objetivo?
- ¿Se cuenta con una **plataforma digital** para presentar las solicitudes? ¿Qué documentación se solicita?
- ¿Los puntos para recibir solicitudes de la población han sido suficientes? ¿En dónde se ubican? (Para el PNR).
- ¿En el diseño y actualización de la logística se toman en cuenta factores geográficos y climatológicos en cada región donde opera el programa? (Para el PNR).

4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

- ¿Cuáles son los instrumentos de **control** de los apoyos a los beneficiarios (bases de datos, padrones, etc.)? ¿Qué información o variables de los beneficiarios se incluyen?
- ¿Cómo se identifica administrativamente a cada beneficiario (en las bases de datos)?
- ¿Existe algún manual de operación para el control y actualización de la información?
- ¿El **proceso de entrega** de apoyos se encuentra estandarizado? ¿Cuáles son los pasos?

- ¿El Programa colecta **información socioeconómica** de los beneficiarios? ¿Cuál es el procedimiento, la información recabada, los usos y la periodicidad de la obtención? (Pregunta para el PNR).
- ¿Existe, de manera sistematizada, un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión y entrega de apoyos?
- ¿Existen procedimientos para verificar el cumplimiento, la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte de los beneficiarios?
- ¿Se emplean mecanismos de monitoreo para identificar si las obras se realizaron acorde a la normatividad aplicable? ¿Existen plazos y procedimientos para revisar las condiciones de la obra después de finalizada? (Para el PNR).

5. Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (Este componente se analizará principalmente con información documental)

- ¿Cómo fue el proceso de llenado de la MIR? ¿Qué área o quién fue encargado de realizarlo?

6. Registro de Operaciones programáticas y presupuestales, y Rendición de cuentas

- ¿De qué manera se cuantifican y lleva el **control de los gastos** del Programa para brindar los apoyos que ofrece?
- Gastos de operación; gastos de mantenimiento; gastos en capital; gasto unitario (Solicitar la información correspondiente en caso de existir).
- ¿Se han **publicado** en la página web los **resultados alcanzados** a la fecha? ¿Se tiene planeada alguna estrategia en este sentido?
- ¿Cuál es el proceso para tramitar las solicitudes de **acceso a la información**?
- ¿Se tiene algún mecanismo que propicie la **participación ciudadana** en el marco del programa?
- ¿De qué forma se articula el Programa con las iniciativas locales de desarrollo y planificación urbana? (Pregunta específica para el PUMOT).
- ¿Existen mecanismos para conocer la **satisfacción de los beneficiarios**? ¿A cuánta población se ha dado seguimiento? ¿Qué uso se le ha dado a dicha información? (Para el PNR).

**PROGRAMA DE FOMENTO A LA PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PUMOT)**

**Guion de Entrevista a líderes responsables de la elaboración de los Programas
municipales, estatales y metropolitanos de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del
Territorio**

Identificación (Confidencial)

Nombre:	
Cargo:	
Adscripción:	
Antigüedad:	
Contacto:	
Municipio:	
Fecha de entrevista:	

1. Procesos locales de planificación y ordenamiento del territorio

- ¿Con qué instrumentos de ordenamiento y planificación urbana se cuenta a nivel estatal/municipal/metropolitano? (PMDU, Atlas, etc.) ¿Cuál es su actualización?
- Si existe un instituto municipal de planeación, ¿de qué manera opera y cómo se encuentra estructurado?

2. Proceso de solicitud de los apoyos

- Anteriormente, ¿habían recibido algún apoyo federal o estatal para la elaboración o actualización de instrumentos de planeación y ordenamiento?
- ¿Por qué vía se informó de la posibilidad de acceder a los apoyos del Programa?
- ¿Qué instancia fue la encargada de elaborar la solicitud de apoyo? ¿Qué problemas encontraron en este proceso?
- ¿Cómo se dio la interacción con las instancias a nivel federal?

3. Proceso de recepción y gestión a nivel local

- ¿Por qué vía se enteraron de la posibilidad de acceder a los apoyos del Programa?
- ¿Cómo ha sido la entrega de los recursos federales para el desarrollo de los planes?
- ¿Qué dificultades han encontrado en este proceso?

- ¿Cuál es el área o instancia a nivel municipal / delegacional / estatal / metropolitano responsable de administrar los recursos y la elaboración de los instrumentos?

4. Elaboración de los Programas de Planificación y Ordenamiento del Territorio

- ¿Quién es el responsable técnico de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento y planeación? ¿Cómo está formado el equipo de trabajo y cómo se distribuyen las responsabilidades?
- En caso de que sean actores externos al municipio contratados, ¿de qué manera fueron elegidos?
- ¿Cuáles son los apartados o contenidos que se prevén contenga el documento?
- Además del apoyo del PUMOT, ¿Cuáles son los recursos (financieros, materiales, humanos, etc.) de que disponen para la elaboración de los documentos?
- ¿En qué rubros se han utilizado o distribuido (o se piensa hacer) los recursos recibidos por el programa?
- ¿El presupuesto se ha ajustado al apoyo recibido vía federal? ¿El Estado o municipio ha aportado recursos adicionales? ¿Qué montos?
- ¿Qué mecanismos de control y supervisión se han implementado –para la elaboración de los documentos?
- ¿Existe algún proceso de retroalimentación de parte de las instancias federales?

5. Variables manifiestas de satisfacción

- Para este punto se indagará, en sentido amplio, en torno a la oportunidad, facilidad, claridad, interacción, alcances, limitaciones, etcétera, de todo el proceso de acceso al Programa con relación a la elaboración de los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio (PUMOT) y de la población beneficiaria (PNR).

**PROGRAMA DE FOMENTO A LA PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PUMOT)**

**Cuestionario de información adicional sobre procesos locales de Planificación y
Gestión del Territorio¹**

Identificación (Confidencial)

Nombre:	
Cargo:	
Adscripción:	
Antigüedad:	
Contacto:	
Municipio:	
Fecha de entrevista:	

1. En los últimos tres años, ¿el municipio realizó alguna de las siguientes actividades?

	Sí / No	Año
Ordenamiento del territorio		
Ordenamiento ecológico		
Ordenamiento turístico territorial		
Programa de manejo de áreas naturales protegidas		
Programa de desarrollo municipal		
Programa de desarrollo urbano		

2. En específico, ¿se cuenta actualmente con alguno de los siguientes instrumentos?

	Sí / No	Año	¿Es de acceso público?
Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano			
Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad			
Plan o Programa Parcial Municipal			
Programas Especiales Municipales			
Plan o Programa de Centros de Población Urbana			

¹ En este apartado se retoman, adaptan y adicionan elementos provenientes del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017, Módulo 2, Sección 10, Planeación y Gestión Territorial.

Proyecto de Desarrollo Urbano			
Programa de Ordenamiento Ecológico			
Programa de Ordenamiento Territorial			
Atlas de Riesgos			
Planos de restricciones y afectaciones			
Sistemas de Información Geográfica específicos			
Programa de Movilidad			
Registro de reservas territoriales			
Registro de asentamientos irregulares			
Registro de asentamientos en zonas de riesgo			
Otro:			

3. ¿Con qué otras instancias existen intercambios de información para la planificación del territorio?

	Sí / No	Tipo de intercambio:
Catastro Estatal		
Catastro Municipal		
Protección Civil Municipal		
Registro Público de la Propiedad		
Registro Agrario Nacional		
Organismos regularizadores de la tenencia de la tierra		
CONAVI		
INSUS		
SEDATU		
Otra:		

4. Para la gestión de las instancias de planeación y gestión del territorio, ¿se cuenta con los siguientes elementos?

	Sí / No
Manual de organización	
Manual de procedimientos	
Programas o acciones de capacitación del personal	
Sistemas de gestión de calidad	

PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL (PNR)

Guion de entrevista para beneficiarios del Programa

(**Nota:** En tanto que la información recabada no tiene propósitos de representatividad estadística, sino antes bien captar elementos no previstos del diseño y funcionamiento del programa, el instrumento se desarrollará en forma flexible, en su mayor parte como un **guión de entrevista a profundidad**, con preguntas binarias o semi-directivas, y se enfoca a la población beneficiaria de apoyos para la reconstrucción de vivienda con pérdida total o parcial).

Identificación (Toda la información recibida será confidencial)

Nombre:	
Edad:	
Municipio:	
Tiempo de residencia:	
Tipo y monto de apoyo recibido:	
Contacto (tel. o email):	
Fecha de entrevista:	

1. Difusión y recepción de la convocatoria del Programa

- ¿De qué manera se enteró usted de los apoyos brindados por el Programa? ¿En qué momento ocurrió?
- ¿Anteriormente había recibido usted algún tipo de apoyo para la reconstrucción por parte de las autoridades (por ejemplo, FONDEN, entre otros)?
- ¿En qué lugar o qué persona le informó sobre los requisitos para solicitar el apoyo?
- ¿En qué lugar realizó usted todos los trámites para acceder a los recursos (ventanillas especiales, oficinas municipales, oficinas en la capital del Estado, etc.)?
- ¿Supo usted cuáles eran los criterios para elegir a quienes serían beneficiarios? ¿Le informaron de sus derechos y obligaciones como beneficiario?
- ¿Qué problemas o dificultades encontró usted en el proceso de solicitud del apoyo? (Ejemplos: puntos de recepción de solicitudes, periodos y horarios de recepción, claridad de la información, formatos utilizados, el tiempo que se dio para hacer las solicitudes, calidad de la atención de los servidores públicos, etc.)

2. Recepción de los apoyos y trato de las autoridades

- ¿Cuánto tiempo transcurrió desde que ingresó su solicitud hasta que recibió los apoyos?
- Durante ese tiempo, ¿se le fue informando del status de su solicitud? ¿Tuvo alguna interacción con alguna autoridad?
- ¿De qué manera le hicieron entrega de los apoyos? (Bansefi, entrega de tarjetas bancarias, etc.) ¿Qué persona o personas le informaron de este procedimiento? ¿Se realizó algún evento especial en la comunidad?
- ¿Se enfrentó con alguna dificultad para acceder a los recursos y apoyos? ¿Para utilizar los recursos? ¿Qué pudo haberle ayudado? ¿A qué se debió?
- ¿Existieron en algún momento cambios del status de pérdida total o parcial en su solicitud?

3. Interacción con los Prestadores de servicios (Asistentes técnicos)

- ¿De qué manera se presentó con usted o cómo tuvo lugar la presentación del prestador de servicios que lo acompañó en el proceso?
- ¿Se firmó algún tipo de convenio para la prestación de los servicios?
- ¿Qué actividades fue las que llevo a cabo la persona que le brindó sus servicios?
- ¿Cuántas veces tuvo contacto con ella o él?
- ¿En qué aspectos o en qué momento le hubiese ayudado haber recibido otra atención por parte de los prestadores de servicios?

4. Supervisión y seguimiento

- ¿En caso de que haya ocurrido, qué personas han dado seguimiento a su caso? ¿Con qué frecuencia lo han hecho? ¿Se le informó si se harían con cierta frecuencia?
- Si ha existido el seguimiento, ¿en qué aspectos han a
- En caso de necesitarlo o desearlo, ¿en qué lugares considera que podría obtener información sobre su caso?
- ¿En qué lugar podría usted presentar quejas o sugerencias sobre el Programa? Si ha presentado alguna queja, ¿cómo ha sido el procedimiento?
- ¿Ha existido alguna organización civil, grupo de vecinos, de la iglesia, o de otro tipo, que haya participado en algún momento durante la recepción de los apoyos?

5. Satisfacción de los beneficiarios

- En términos generales, ¿de qué manera considera usted que podrían mejorar los servicios que brinda el Programa?
- En una escala de 1 a 5, en donde 1 es deficiente, y 5 es excelente, ¿cómo valora usted cada uno de los siguientes aspectos?

Criterios	Deficiente ←————→ Excelente				
	1	2	3	4	5
La información de la convocatoria fue clara y suficiente					
Tuvo claro a dónde acudir en caso de tener alguna duda					
El tiempo para entregar los documentos fue suficiente					
Tuvo claro en qué consistirían los apoyos del programa					
Tuvo claro cuáles serían los montos de apoyo del programa					
El tiempo que esperó entre su solicitud y la recepción de los apoyos					
La claridad de sus derechos y obligaciones					
La información con que contaban los funcionarios era suficiente					
La información en Internet fue clara y suficiente					
La velocidad de la respuesta a sus dudas y necesidades					
La facilidad para realizar los trámites					
El trato recibido por parte de los funcionarios					
El trato recibido por parte de los prestadores de servicios					
La facilidad para acceder a los recursos					
Los tiempos de espera para recibir los recursos					
El seguimiento después de haber recibido los recursos					
La medida en que <i>los procedimientos</i> del Programa han sido de su agrado					

Anexo 2

Modelo de carta de consentimiento informado

El Colegio de México

Carta de Consentimiento para su participación en la Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR)

ANÁLISIS EXPLORATORIO DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LA SEDATU, 2019-2020

Estimado(a) señor/señora: _____

Introducción y objetivo

El Colegio de México está realizando la evaluación de procesos al programa (nombre del programa) contratada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El objetivo de la evaluación es brindar elementos para la mejora del diseño, funcionamiento y operación del Programa de Reconstrucción Nacional. La evaluación se está realizando con base en una muestra seleccionada considerando variables como el grado de afectación, la ubicación geográfica y el tipo de apoyo brindado. Este municipio fue seleccionado en la muestra y es por ello que estamos solicitando su participación.

Procedimiento

Si usted acepta participar en la evaluación, ocurrirá lo siguiente:

Le haremos algunas preguntas acerca de los apoyos que ha recibido en torno al programa, como por ejemplo la forma en que se enteró del Programa, el tipo de apoyos, los tiempos de atención, y cuestiones generales acerca de la atención institucional como por ejemplo los tiempos de entrega y la interacción con las autoridades. La entrevista/cuestionario tendrá una duración aproximada de una hora. Lo entrevistaremos en el lugar que resulte de mayor facilidad, en un horario de 10:00 hrs. a 18:00 hrs.

Con la finalidad de no perder ningún detalle y poder analizar a profundidad lo aquí comentado, nos gustaría audio-grabar esta entrevista. El audio será utilizado única y exclusivamente para esta evaluación, no será difundido o utilizado para algún otro propósito. ¿Nos permite continuar con la grabación?

La participación en esta evaluación es absolutamente voluntaria. Usted está en plena libertad de negarse a participar o de retirar su participación en cualquier momento. Su decisión de participar o no, no le afectará de ninguna manera.

Entonces, si alguna de las preguntas que se formulen le hicieran sentir incomodo (a), tiene el derecho de no contestarla. En el caso de que no quiera seguir con la entrevista, nos lo hace saber y detenemos el ejercicio.

Confidencialidad

Toda la información que usted nos proporcione para la evaluación será de carácter estrictamente confidencial, será utilizada únicamente por el equipo de evaluación y no estará disponible para ningún otro propósito. Los resultados de la evaluación serán publicados en la página del CONEVAL (www.coneval.org.mx), sin embargo, usted no quedará identificado en el informe de ninguna forma (por nombre, puesto de trabajo, ubicación geográfica).

Contacto

Si usted tiene alguna pregunta, comentario o preocupación con respecto a la evaluación, por favor comuníquese con el Coordinador de la Evaluación, Dr. Vicente Ugalde Saldaña, al teléfono (01-55) 5449-3000, ext. 3004, o la siguiente dirección de correo electrónico vugalde@colmex.mx.

Si usted acepta participar en el proyecto, le entregaremos una copia de este documento que le pedimos sea tan amable de firmar.

Consentimiento para su participación en la Evaluación de Procesos del Programa de Reconstrucción Nacional (PNR)

Su firma indica su aceptación para participar voluntariamente en el presente estudio.

Nombre del Participante

Fecha

Firma

Nombre del Entrevistador

Fecha

Firma

Nombre del Testigo

Fecha

Firma