El Colegio de México
Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

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

Programa Nacional de Reconstrucción (PNR)

Entrega 3

Análisis exploratorio del funcionamiento del Programa

Ciudad de México, 25 de noviembre de 2019

Índice

Siglas y acrónimos	3
Introducción	5
Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa	9
Macroproceso de coordinación	9
Macroproceso de vivienda	20
Macroproceso de educación	35
Macroproceso de salud	43
Macroproceso de cultura	49
Análisis de procesos sustantivos del Programa	58
Selección de beneficiarios	60
Producción de bienes y servicios	71
Identificación de variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios	80
Hallazgos y resultados	80
Fortalezas y áreas de oportunidad	88
Conclusiones	90
Referencias bibliográficas	96
Anexos	99
Cuadro C.1	99
Cuadros C.2	103
Cuadros C.3	107
Cuadro C.4	115

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
BANSEFI	Banco del Bienestar, antes Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CD	Cédula de Diagnóstico
CEAP	Comité Escolar de Administración Participativa
CEPSE	Consejo Escolar de Participación Social en la Educación
CIR	Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción
CIS	Cédula de Información Socioeconómica
CIT	Cédula de Información Técnica
CMI	Comité de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
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
DGSMPC	Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
IMSBPS	Índice Mexicano de Satisfacción de Beneficiarios de Programas Sociales
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INVI	Instituto de Vivienda del Distrito Federal
Lineamientos específicos de cultura	Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019, de la Secretaría de Cultura
Lineamientos específicos de educación	Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019
Lineamientos específicos de salud	Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019
Lineamientos específicos de vivienda	Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda

Lineamientos Generales del PNR	Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OEO	Organismo Ejecutor de Obra; Instancia Ejecutora
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND 19-24	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PNR	Programa Nacional de Reconstrucción
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PTD	Proyecto Técnico Definitivo
PTP	Proyecto Técnico Presupuestado
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SI	Sistema de Información
UMA	Unidad de Medida y Actualización

Introducción

El objetivo general de la presente investigación consiste en elaborar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción (modalidad y clave U281) en el periodo 2019-2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación para el año 2020, considerando el contexto en el que operan, así como identificar las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios y con ello contribuir a la mejora del Programa.

Para cumplir con este objetivo general, se tienen los siguientes objetivos específicos: i) analizar la justificación de la creación y diseño del Programa Nacional de Reconstrucción PNR); ii) identificar y analizar la vinculación de este Programa con la planeación nacional y sectorial; iii) conocer a sus poblaciones y mecanismos de atención; iv) estudiar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos; v) valorar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; vi) reconocer el registro de operaciones presupuestales y de rendición de cuentas; vii) describir posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; viii) definir, describir y mapear sus procesos, distinguiendo aquellos sustantivos; ix) analizar el funcionamiento del Programa, con especial énfasis en sus procesos sustantivos, considerando sus objetivos, las características de la población que atiende y los diferentes contextos en los que opera; x) fichar las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de los beneficiarios, y xi) identificar hallazgos y riesgos tanto a nivel normativo y del diseño como operativo.

Este análisis exploratorio permitirá ofrecer insumos que coadyuven a mejorar la eficiencia y la eficacia del PNR, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el marco de honradez y honestidad; economía para el bienestar; por el bien de todos, primeros los pobres; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, y ética, libertad, confianza, principios rectores contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 19-24).

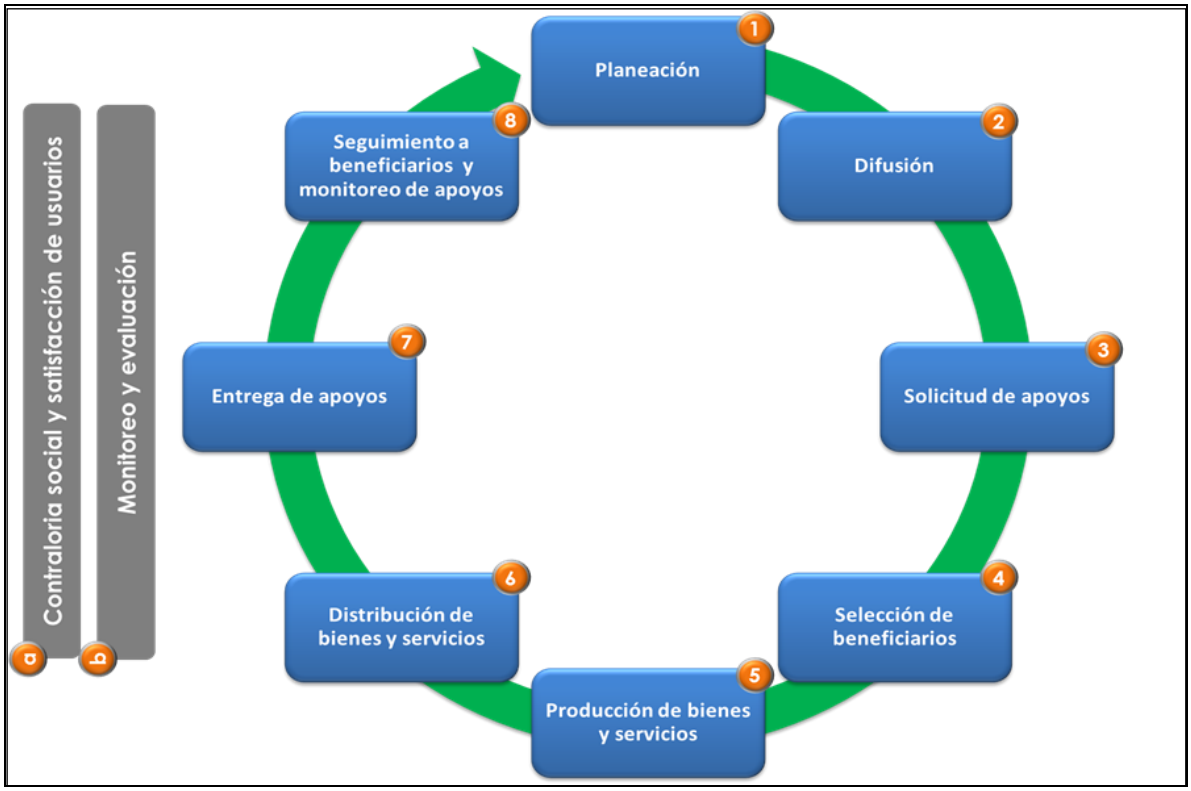
La tercera entrega de la presente investigación consiste en un análisis exploratorio del funcionamiento del Programa. Su objetivo general consiste en estudiar el funcionamiento y la operación del Programa, Para cumplir con este objetivo general se tienen los siguientes objetivos específicos: i) identificar y descripción los macroprocesos, procesos y subprocesos del PNR en su ejercicio fiscal 2019; ii) analizar los procesos sustantivos del Programa, y iii) conocer las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de la población beneficiaria del Programa.

Para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos, la investigación utiliza análisis de gabinete e información recopilada en el trabajo de campo. El análisis de gabinete consiste en la revisión, examen y valoración de la normatividad del Programa y de referencias bibliográficas adicionales. Por su parte, la información obtenida en el trabajo de campo

incluye las visitas a localidades del estado de Puebla (estudio piloto realizado el 26 y 27 de septiembre de 2019 en Izúcar de Matamoros y Atlixco); de Oaxaca (trabajo de campo realizado en Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán, Oaxaca y Santo Domingo Tehuantepec, realizado del 17 al 21 de octubre de 2019); de Morelos (trabajo de campo realizado en Ayala, Cuautla, Cuernavaca y Jojutla del 14 al 19 de noviembre de 2019), y de Chiapas (trabajo de campo realizado en Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Tonalá del 21 al 23 de noviembre de 2019).

Para la identificación y análisis de los procesos que lleva a cabo el Programa, se utiliza el modelo general de procesos elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este modelo se presenta en la Figura 1:

Figura 1
Modelo General de Procesos



Fuente: Términos de Referencia. Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU, 2019-2020.

Con base en los Términos de referencia del análisis exploratorio, a continuación se describen cada uno de los componentes en los que son agrupados los procesos y subprocesos identificados. Se definen como componentes y no como procesos porque, como se verá más adelante, en cada uno de ellos se incluyen a dos o más procesos y subprocesos:

i) planeación: procesos en los cuales se determinan la misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.

ii) difusión del programa: procesos sistemáticos e institucionalizados de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado, que sería su población objetivo.

iii) solicitud de apoyos: conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.

iv) selección de beneficiarios: procesos realizados por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios, y generar y validar el padrón de beneficiarios, el cual puede ser actualizado.

v) producción de bienes o servicios: herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.

vi) distribución de apoyos: procesos a través de los cuales se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).

vii) entrega de apoyos: conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.

viii) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.

ix) contraloría social y satisfacción de usuarios: procesos a través de los cuales los beneficiaros pueden realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.

x) evaluación y monitoreo: procesos a través de los cuales el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.

Este modelo general no necesariamente coincide con todos los macroprocesos, procesos y subprocesos que lleva a cabo del Programa Nacional de Reconstrucción, tal y como se mencionará en los apartados siguientes.

La identificación de los macroprocesos, procesos y subprocesos, para la descripción, mapeo y análisis que se lleva a cabo en los siguientes apartados, se obtuvo a partir de lo enunciado en la normatividad del PNR, en específico: i) *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*; ii) *Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda*; iii) *Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019*; iv) *Lineamientos Específicos para el Funcionamiento y Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro de Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019*, y v) *Lineamientos específicos para las acciones de restauración, rehabilitación, conservación, mantenimiento, capacitación y prevención de bienes culturales, que dan identidad y son parte del patrimonio cultural de las comunidades, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 para el ejercicio fiscal 2019*. Este análisis de gabinete se complementó con la información recabada en las entrevistas a funcionarios del PNR y en el trabajo de campo realizado en localidades de los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla.

Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa

Cada programa presupuestario puede llevar a cabo distintos macroprocesos, procesos y subprocesos para cumplir con sus objetivos. En el caso del PNR, su objetivo general consiste en atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de septiembre de 2018, con un enfoque de derechos humanos, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios y regulatorios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, y para la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Para cumplir con este objetivo, la SEDATU es la Instancia de Coordinación, mientras que las Instancias Responsables son la Comisión Nacional de Vivienda, la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura.

El PNR lleva a cabo cinco macroprocesos para el cumplimiento de sus objetivos: i) los de la Instancia de Coordinación, establecidos en los *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*, y ii) los que llevan a cabo cada una de las cuatro Instancias Responsables, procesos señalados en los Lineamientos Específicos correspondientes. En el Cuadro Anexo C.1, que aparece al final del documento, se presentan los procesos identificados para cada uno de los cinco macroprocesos, mientras que en los cuadros anexos C.2 se ofrecen los flujogramas de cada macroproceso.

Macroproceso de coordinación

El macroproceso de coordinación consiste en las actividades que lleva a cabo la SEDATU, como Instancia de Coordinación, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (DGOTAZR), que pertenece a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. El titular de la DGOTAZR al momento de elaborar este documento es Víctor Hugo Hoffman Aguirre, mientras que el Subsecretario de Ordenamiento Territorial es el Arq. David Cervantes, quien ostenta el nombramiento de Comisionado Nacional para la Reconstrucción. La entrevista principal a esta Instancia de Coordinación se hizo a Blanca Márquez García, Directora de Vinculación.

Con base en los *Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019* (Lineamientos Generales del PNR), la Instancia de Coordinación tiene a su cargo las siguientes funciones: i) coordinar, dar seguimiento y verificar los proyectos y las acciones del PNR; ii) ejecutar al PNR en colaboración con las Secretarías de Educación Pública, de Salud y de Cultura; iii) generar sinergias entre las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal (APF) vinculadas al proceso de reconstrucción, y iv) definir mecanismos de colaboración de coordinación interinstitucional de observancia general para las acciones de reconstrucción.

Cuadro 1
Macroproceso de coordinación: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos	Instancia encargada
1. Planeación	1	Diagnóstico de daños (censo FONDEN)	Instancia de Coordinación
	2	Creación de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción*	Titular del Ejecutivo Federal
	3	Formulación de los Lineamientos generales	Instancia de Coordinación
	4	Publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Lineamientos generales	Instancia de Coordinación
	5	Distribución presupuestal para el ejercicio fiscal 2019	Instancia de Coordinación
	6	Definición de la Matriz de Indicadores para Resultados	Instancia de Coordinación e Instancias Responsables
2. Difusión del Programa Nacional de Reconstrucción	No se identificaron procesos de este componente		
3. Solicitud de apoyos	No se identificaron procesos de este componente		
4. Selección de beneficiarios	7	Establecimiento de los lugares de implementación de los proyectos y acciones, a partir de los criterios de priorización	Instancias Responsables
	8	Integración del Padrón de Beneficiarios	Instancias Responsables
	9	Revisión del Padrón de Beneficiarios para su validación, actualización y auditoria	Secretaría de la Función Pública
	10	Promover la suscripción de convenios de colaboración de dependencias de la Administración Pública Federal y de coordinación con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México*	Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción
	11	Solicitud de autorización para modificaciones a los programas específicos de cada Instancia Responsable	Instancias Responsables
5. Producción de bienes y servicios	12	Registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa	Instancias Ejecutoras
	14	Firma de acuerdos y convenios para evitar el encarecimiento de materiales y mano de obra, y priorizar el uso de materiales endémicos	Instancia de Coordinación
6. Distribución de bienes y servicios	No se identificaron procesos de este componente		
7. Entrega de apoyos	15	Promoción para la ejecución de acciones complementarias por parte de las entidades y localidades beneficiarias del Programa	Instancia de Coordinación e Instancias Responsables

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos	Instancia encargada
8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	13	Diseño, puesta en marcha y actualización del Sistema de Información, plataforma con información referente a los proyectos y acciones del Programa	Instancia de Coordinación
	16	Elaboración de avances físico-financieros para su presentación ante la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción	Instancias Responsables
	17	Elaboración de la documentación de cierre y del acta entrega-recepción correspondiente a cada acción realizada	Asistentes Técnicos e Instancias Ejecutoras
9. Contraloría social y satisfacción de usuarios	19	Difusión por Internet y por los medios idóneos y de mayor alcance de los esquemas de contraloría social	Instancia de Coordinación
	20	Integración y operación de Comités de Contraloría Social	Instancias Ejecutoras y población beneficiaria
10. Monitoreo y evaluación	18	Definición de los periodos y mecanismos para la elaboración de informes que permitan realizar evaluaciones internas del Programa	Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción
	21	Publicación del informe del cierre del ejercicio fiscal del Programa con la base de datos de los beneficiarios	Instancia de Coordinación

* procesos identificados y que no aparecen en los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019.
Fuente: elaboración propia con información de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019, del Decreto de creación de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, y de las entrevistas realizadas.

El 1° de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un Decreto por el cual se creó la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), con carácter de transitoria y cuyo objetivo de creación consistió en fungir como Instancia de Coordinación y decisión de las acciones necesarias que lleven a cabo las dependencias y entidades de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento de los objetivos y metas del PNR, de conformidad con sus lineamientos. La CIR está presidida por el Titular del Ejecutivo Federal, quien puede ser suplido por el Titular de la SEDATU, y está integrada por los titulares de las dependencias y entidades de la APF siguientes: i) Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; ii) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; iii) Secretaría de Educación Pública; iv) Secretaría de Salud; v) SEDATU; vi) Secretaría de Cultura, y vii) CONAVI.

Sus atribuciones son las siguientes: i) proponer las acciones de carácter prioritario y de ejecución inmediata a ser emprendidas en las localidades y municipios afectados, considerando aquellas necesarias para la mitigación de riesgos; ii) definir las acciones, proyectos y estrategias que coadyuven en el cumplimiento de los objetivos del PNR; iii)

definir los requerimientos y adecuaciones operativas, técnicas, logísticas y, en su caso, proponer aquellas de carácter presupuestario; iv) conocer y evaluar los avances en la ejecución del Programa; v) definir las modificaciones a las acciones, estrategias y objetivos del PNR; vi) recopilar, sistematizar y publicar en Internet toda la información del Programa; vii) proponer acciones complementarias a las de reconstrucción; viii) promover la suscripción de convenios de colaboración de dependencias y entidades de la APF y de coordinación con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México para la realización de acciones de reconstrucción; ix) promover vínculos y la suscripción de convenios con diversos sectores de la sociedad; x) promover y aprobar el calendario anual de actividades y expedir las normas de organización y funcionamiento de la CIR, y x) las demás que sean aprobadas en el seno de la CIR.

Los Lineamientos Generales del PNR se publicaron posteriormente al decreto de creación de la CIR, es decir el 26 de marzo de 2019. En estos lineamientos se hace mención de la CIR, y en el rubro 3. Proceso y ejecución del Programa, se asigna a la DGOTAZR como Instancia de Coordinación del PNR. A partir de información recabada en las entrevistas, la CIR se ha encargado fundamentalmente de conocer y evaluar los avances en la ejecución del PNR, lo cual se lleva a cabo en las reuniones ordinarias que se llevan a cabo de manera mensual. Asimismo, existen reuniones semanales convocadas por la Instancia de Coordinación, en la que participan los operadores de las Instancias Responsables y en estas se discuten aspectos sobre los retos del PNR en campo, los inmuebles que es necesario visitar y las problemáticas enfrentadas en la operación del Programa.

De esta forma, en los Lineamientos Generales del PNR se le asigna a la CIR las funciones de decisión sobre las acciones a ser llevadas a cabo por el Programa y conocer sobre la evolución de éstas, mientras que la DGOTAZR es la encargada de la coordinación general del Programa, incluyendo las acciones de seguimiento y verificación.

Los actores que forman parte de la operación y funcionamiento del PNR son los siguientes: i) SEDATU, a través de la DGOTAZR y de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); ii) Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED); iii) Secretaría de Cultura, a través de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural; iv) Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud; v) gobiernos de la Ciudad de México y los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz; vi) gobiernos municipales de las entidades federativas antes mencionadas; vii) asesores técnicos, encargados del diseño y supervisión de la reconstrucción de viviendas; viii) personal especializado en labores de restauración de bienes culturales; ix) instancias responsables encargadas de llevar a cabo los proyectos y las acciones de reconstrucción en su sector correspondiente, y x) actores de la sociedad civil y la iniciativa privada, privilegiando a empresas y profesionistas de la entidad federativa correspondiente, así como de la mano de obra de las localidades en las que se lleven a cabo los proyectos y las acciones del PNR.

A partir de los Lineamientos Generales del PNR y de la información recaba en las entrevistas y en el trabajo de campo, la Instancia de Coordinación lleva a cabo 21 procesos para el logro de sus objetivos. 19 de ellos están registrados en los lineamientos generales, en tanto que los procesos con secuencia 3 y 10 no aparecen en dichos lineamientos. En el cuadro 1 se presentan los 21 procesos, agrupados según los componentes del modelo general de procesos que aparece en la figura 1. Se incluye su número de secuencia, descripción del proceso y la instancia encargada de llevar a cabo el proceso.

Como se mencionó atrás, las Instancias Responsables del PNR son la CONAVI, el INIFED, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura. Los procesos que aparecen en el cuadro 1 en donde la instancia encargada son las Instancias Responsables del PNR se asumen que son transversales, aunque no necesariamente estén mencionados en los lineamientos específicos respectivos.

Los procesos que forman parte del componente de Planeación son seis y corresponden a los seis primeros momentos en la secuencia de las actividades y funciones que lleva a cabo la Instancia de Coordinación. A partir de la instalación de las mesas de diálogo para la transición de gobierno, los participantes del gobierno electo, encabezados por el Arq. David Cervantes, comenzaron a vislumbrar la necesidad de revisar y complementar las acciones de reconstrucción ante los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. La primera tarea consistió en recopilar y ordenar la información correspondiente a los diagnósticos de obras y acciones (censo FONDEN) elaborados en el seno del funcionamiento del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Esta revisión arrojó la información que se presenta en los Lineamientos Generales del PNR, así como en un documento elaborado por la SEDATU titulado *Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción 2019* (cuadro 2).

Cuadro 2
Diagnóstico de daños por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018

Sector	Total de daños	Daños severos	Daños moderados	Daños menores	Sin clasificación	Porcentaje de atención a octubre de 2018	Acciones por atender
Vivienda	186,526	62,278	124,248			29%	133,372
Educación	19,198	210	6.976	11,952	60	95%	879
Salud	297	46	59	192		10%	266
Cultura	2,340	438	1,004	898		51%	1,140

Fuente: Lineamientos Generales del PNR y Diagnóstico del PNR 2019.

En el caso de vivienda, los daños severos se refieren a las moradas inventariadas con pérdida total, mientras que los daños moderados se refieren a las unidades catalogadas con daño parcial.

El proceso con número de secuencia 2 se refiere a la creación de la CIR, como instancia de coordinación y generación de sinergias entre las dependencias y entidades de la APF

vinculadas al proceso de reconstrucción. El siguiente proceso que llevó a cabo la Instancia de Coordinación fue la formulación de los *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*, con número de secuencia 3. Estos fueron publicados en el DOF el 26 de marzo de 2019, proceso con número de secuencia 4, y los numerales que incluyó fueron: i) objetivos del Programa; ii) cobertura; iii) proceso y ejecución del Programa; iv) características de las acciones y proyectos; v) instancia de coordinación e instancias responsables del Programa; vi) evaluación; vii) cierre; viii) transparencia; ix) fiscalización y vigilancia; x) derechos humanos, y xi) protección de recursos en época electoral y combate a la corrupción.

La última columna del cuadro 2 presenta la información que correspondería a la población objetivo enunciada en los Lineamientos Generales del PNR, es decir "aquella a la que están dirigidas las acciones y proyectos del Programa". Sin embargo, en los Lineamientos Generales del PNR no se menciona la posible actualización de esta población objetivo, proceso que fue llevado a cabo por las cuatro Instancias Responsables, tal y como se verá posteriormente.

La distribución presupuestal de los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019 corresponde al proceso con secuencia 5. La Instancia de Coordinación fue la responsable de definir la distribución porcentual del presupuesto autorizado: 70% para el sector vivienda y 10% para cada una de las tres Instancias Responsables restantes (Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Cultura). Esta distribución se hizo a partir de la información disponible sobre las acciones por atender y los reportes emitidos por cada una de las Instancias Responsables.

El último proceso correspondiente a este componente fue el de la definición de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables sostuvieron reuniones para la definición de la MIR 2019. Se acordó incluir a 21 indicadores: uno de Fin; cuatro de Propósito; cuatro de Componente, y 12 de Actividad. Como se mencionó en la entrega 2, sólo cuatro indicadores (19% del total), pertenecientes al rubro de Actividad, cumplen con las cinco características que requiere el CONEVAL: claros; relevantes; económicos; monitoreables; adecuados. Para la elaboración de la entrega 2 de este Análisis exploratorio solo se tuvo acceso a las fichas técnicas de los 12 indicadores de Actividad, por lo que la Instancia de Coordinación debe tener mayor atención en lo referente a la MIR del Programa y su información complementaria.

En los Lineamientos Generales del PNR no hay procesos alusivos a los componentes de Difusión y de Solicitud de apoyos que deba llevar a cabo la Instancia de Coordinación. En las entrevistas realizadas y en el trabajo de campo se constató que la Instancia de Coordinación no tiene injerencia u obligaciones en estos componentes.

En cambio, en el componente de Selección de beneficiarios se identificaron cinco procesos que realiza o que coordina la Instancia de Coordinación. El primero de ellos, con número de

secuencia 7, consiste en establecer los lugares de implementación de los proyectos y acciones del PNR, a partir de los criterios de priorización. En este proceso, la Instancia de Coordinación coordina las acciones, mientras que las Instancias Responsables son las encargadas de su ejecución, es decir de identificar y definir los proyectos y las acciones a emprender en el sector, o Instancia Responsable, correspondiente.

En los Lineamientos Generales del PNR se establecieron los siguientes criterios de prioridad para la atención de la población objetivo: i) con mayor grado de marginación; ii) con población mayoritariamente indígena; iii) con altos índices de violencia, y iv) con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas. Como se verá en los macroprocesos de las Instancias Responsables, sólo los Lineamientos Específicos de la CONAVI retomaron estos criterios de prioridad, y en la práctica ninguna de las Instancias Responsables utilizó estos criterios para seleccionar a los beneficiarios del Programa, aspecto que se corroboró en las entrevistas realizadas y en el trabajo de campo.

Las Instancias Responsables también son las encargadas de integrar su Padrón de Beneficiarios, proceso con número de secuencia 8 y coordinado por la Instancia de Coordinación. La toma de decisiones para la selección de los beneficiarios para el ejercicio fiscal 2019, y por ende para la integración de su padrón, fue distinta en cada una de las Instancias Responsables, tal y como se verá más adelante. Si bien la Instancia de Coordinación tenía la tarea de coordinar dicho proceso, en los hechos cada uno de los padrones de beneficiarios tenía un diseño distinto y ofrecía no necesariamente la misma información. Otro aspecto a tomar en cuenta es que el padrón de beneficiarios de los sectores de educación, salud y cultura se definieron en una sola ocasión, aunque hubo algunos cambios posteriormente, mientras que el de vivienda se fue modificando con el paso de los meses, al irse añadiendo las nuevas acciones autorizadas por el Comité de Financiamiento.

La Instancia de Coordinación asumió el proceso 9, revisión del Padrón de Beneficiarios, ya que los cuatro padrones los envió a la Secretaría de la Función Pública (SFP), para que ésta realizara la validación, actualización y auditoria. El informe de la SFP lo recibió la Instancia de Coordinación, y éste lo trasladó a la CIR para su conocimiento y evaluación. El equipo evaluador no tuvo acceso a los informes presentados por la SFP.

La CIR está asignada en los Lineamientos Generales del PNR para realizar el proceso 10, relacionado con la suscripción de convenios de colaboración con dependencias de la APF y de coordinación con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. En el comunicado 092/2019 de la SEDATU, de fecha 13 de abril de 2019, se menciona la instalación de coordinaciones estatales y la firma de convenios de colaboración, no de coordinación como se establece en los Lineamientos Generales del PNR, entre el Mtro. Román Meyer, titular de la SEDATU, con seis entidades federativas: Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Chiapas. En el mismo comunicado se habla de la creación de Consejos Estatales, figura no prevista en los Lineamientos Generales del PNR.

En el comunicado 142/2019, también de la SEDATU y con fecha 18 de septiembre de 2019, se habla sobre la instalación de coordinaciones estatales y de mesas técnicas en las entidades federativas afectadas, así como la emisión de normas técnicas para la reconstrucción. Estas figuras de coordinaciones estatales, consejos estatales y mesas técnicas no están previstas, no señaladas y no contempladas en los Lineamientos Generales de PNR.

El último proceso del componente de selección de beneficiarios corresponde a la solicitud de autorización de las Instancias Responsables para modificar su programa específico, cuyo número de secuencia es el 12. Esta solicitud es elaborada por la unidad de la Instancia Responsable respectiva y dirigida a la CIR. La Comisión se encarga de analizar la solicitud y autorizar la modificación. La Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura hicieron uso de este proceso; en ambos casos, la modificación al programa original se debió por el tiempo que tardó la publicación de los lineamientos específicos respectivos en el DOF: 29 de agosto de 2019 los de la Secretaría de Salud; mientras que los de la Secretaría de Cultura el 19 de septiembre de 2019.

El siguiente componente en el modelo general de procesos es el de Producción de bienes y servicios, y en éste se identificaron dos procesos que lleva a cabo la Instancia de Coordinación. El proceso con número de secuencia 13 se refiere al registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa. Este proceso lo llevan a cabo las Instancias Ejecutoras, es decir personas físicas o morales encargadas de la elaboración de los proyectos ejecutivos o de la realización de las acciones de reconstrucción, rehabilitación o restauración. Las Instancias Ejecutoras están contempladas en los lineamientos específicos del INIFED, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Cultura.

Como se verá más adelante, la inserción de las Instancias Ejecutoras en los proyectos y acciones del PNR es responsabilidad de la Instancia Responsable correspondiente, y se siguieron distintos mecanismos de inserción. Por ejemplo, las Instancias Ejecutoras incorporadas a las acciones de rehabilitación de infraestructura educativa registran su solicitud de inserción a través de Compranet. Estas solicitudes las recibe el INIFED, quien tiene la responsabilidad de designar a la Instancia Ejecutora de la acción, así como de verificar que las personas físicas o morales cumplan con los aspectos técnicos, financieros y jurídicos relativos a experiencia, capacidad e infraestructura, solvencia económica, capital contable y personalidad jurídica para participar en el PNR, y contar con la documentación soporte que compruebe estos aspectos. El INIFED y la Instancia Ejecutora suscriben un contrato, el cual debe contar con la aprobación del Comité de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa (CMI) y con el conocimiento de la Instancia de Coordinación.

El proceso con secuencia número 14 se refiere a la firma de acuerdos y convenios para evitar el encarecimiento de materiales y mano de obra, y priorizar el uso de materiales endémicos. En la entrevista realizada a los funcionarios de la Instancia de Coordinación se supo que hasta ese momento, 20 de septiembre de 2019, no se había llevado a cabo la firma de algún acuerdo

o convenio al respecto, pero se comentó que este proceso lo estaba llevando a cabo la CONAVI en algunas de las localidades en donde estaba interviniendo con la reconstrucción de viviendas. Más adelante se habla con mayor detalle sobre estos acuerdos y convenios.

En los Lineamientos Generales del PNR no se identificaron procesos correspondientes al componente de Distribución de bienes y servicios. El propósito del PNR consiste en otorgar subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales. El subsidio es una transferencia de dinero, que bien pudieran identificarse procesos de distribución de bienes y servicios relacionados con la manera en que se transfiere territorialmente el subsidio desde la Instancia Responsable a la población beneficiaria o al Organismo Ejecutor de Obra. En este análisis exploratorio se optó por no considerar estas transferencias electrónicas de dinero como procesos integrantes del componente de distribución de bienes y servicios.

El siguiente componente del modelo general de procesos es el de Entrega de apoyos. La Instancia de Coordinación tiene establecido el realizar un proceso dentro de este componente, consistente en hacer promoción para que los gobiernos estatales y municipales de las localidades atendidas por el Programa realicen acciones complementarias para avanzar en el retorno a la normalidad de la vida cotidiana. Este proceso tiene el número de secuencia 15. En la entrevista sostenida con funcionarios de la Instancia de Coordinación se corroboró que hasta ese momento no se habían llevado a cabo actividades para cumplir con este proceso. Tampoco se comentó sobre algún plan que se tuviera en el corto plazo al respecto.

En el componente de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, los Lineamientos Generales del PNR le asignan a la Instancia de Coordinación la realización de tres procesos, siendo el primero diseñar, poner en marcha y actualizar el Sistema de Información (SI), plataforma digital con información referente a los proyectos y acciones del Programa. Este proceso tiene número de secuencia 11 y su realización cronológica se ubica entre los procesos del componente de Selección de beneficiarios.

El SI tiene acceso público y la página web se denomina “Reconstruyendo esperanza”.[1] La publicidad por radio a esta página web inició durante el primer fin de semana de septiembre de 2019, mientras que el 19 de septiembre de 2019 se hizo de acceso público. La página tiene cinco pestañas principales: i) Programa Nacional de Reconstrucción; ii) participación social; iii) Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción; iv) Acciones del Programa, y v) difusión.

Al momento de redactar la presente entrega, en la pestaña “Programa Nacional de Reconstrucción” se podía consultar una breve descripción del PNR, así como archivos pdf de los Lineamientos Generales del PNR, de los lineamientos específicos de las Instancias Responsables y los informes del Programa del primero y segundo trimestres de 2019. Por su

[1] https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/

parte, en la pestaña de "Participación social" se ofrece información sobre la contraloría social, en donde se señala que, para garantizar la participación social y la transparencia en la ejecución de los recursos asignados, durante el ejercicio fiscal 2019 se promoverán acciones para la integración, operación y seguimiento de la contraloría social en el PNR.

En relación a la pestaña "Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción", los archivos en pdf disponibles consisten en el Decreto de su creación, el acta de instalación de la CIR, las actas de las cuatro primeras sesiones ordinarias realizadas, siendo la última el 19 de julio de 2019, y los convenios marco de coordinación con los gobiernos de los estados de Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla. Estos convenios de coordinación son los previstos en el proceso con número de secuencia 10, discutido previamente, y su objeto es el establecer las bases de coordinación para la implementación de las acciones, medidas y proyectos que, de manera corresponsable, la CIR y la entidad federativa definan para facilitar e impulsar la realización de las metas y objetivos del PNR.

En la pestaña "Acciones del Programa" existía información sobre las acciones del Programa: 46,434 acciones llevadas a cabo con seis distintos tipos de financiamiento i) PEF; ii) FONDEN; iii) seguros; iv) Fondo de Aportaciones Múltiple; v) fundaciones, y vi) otros recursos propios. Por ejemplo, en el caso de cultura se reportaban 2,062 acciones con recursos del PEF, FONDEN, seguros y otros recursos propios. No era posible conocer de las acciones reportadas cuántas eran del PNR. En otras palabras, el SI no presentaba información sobre los beneficiarios del PNR. Finalmente, en la pestaña de "Difusión" había algunos videos alusivos a los proyectos y a las acciones de reconstrucción.

En la entrevista realizada a los funcionarios de la Instancia de Coordinación se señaló que el SI cuenta con una página de Intranet, a la cual sólo tienen acceso la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables. El equipo evaluador no tuvo conocimiento sobre la información existente en este sitio, así como la utilidad que tiene para el PNR en general y para la Instancia de Coordinación en particular.

El segundo proceso de este componente es el de la elaboración de avances físico-financieros para su presentación ante la CIR. Su número de secuencia es 16 y las encargadas de éste son las Instancias Responsables, quienes remiten su informe a la Instancia de Coordinación, y ésta los transmite a la CIR. Estos informes se utilizan para la elaboración del informe trimestral, así como para el conocimiento y evaluación por parte de la CIR en sus reuniones ordinarias. Al momento de elaborar esta entrega no estaba disponible el informe del tercer trimestre. En el informe del segundo trimestre se mencionaba que del presupuesto total asignado al PNR para el ejercicio fiscal 2019, ocho mil millones de pesos, se habían ejercido 3,635 millones de pesos: 3,625 millones por parte de la CONAVI y diez millones por parte del INIFED. La CONAVI había ejercido el 68% de su presupuesto y el INIFED el 1%. Las Instancias Responsables de Cultura y de Salud no habían ejercido recurso alguno.

Los Asistentes Técnicos y las Instancias Ejecutoras de Obra son las encargadas del siguiente proceso, elaboración de la documentación de cierre y del acta de entrega-recepción correspondiente a cada acción realizada. Su número de secuencia es el 17. Al momento de elaborar esta entrega no se tenía registro de la finalización de alguna acción de reconstrucción de vivienda, de rehabilitación de alguna escuela o unidad de salud, o de restauración de un bien cultural. Las Instancias Ejecutoras deben entregar estos informes a la Instancia Responsable respectiva, quien turnará la información a la Instancia de Coordinación para el acopio e integración de la información del PNR correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

El siguiente componente en el modelo general de procesos es el de Contraloría social y satisfacción de usuarios. En los Lineamientos Generales del PNR se hace alusión a dos procesos de este componente y con número de secuencia 19 y 20. El primer proceso se denomina difusión por Internet y por los medios idóneos y de mayor alcance de los esquemas de contraloría social. La Instancia de Coordinación es la encargada de este proceso y para ello hará uso del SI.

Por su parte, el proceso con número de secuencia 20 se denomina integración y operación de Comités de Contraloría Social. En los Lineamientos Generales del PNR se menciona que el encargado de este proceso son las Instancias Responsables. Sin embargo, en la información sobre el esquema de contraloría social 2019 que aparece en la página web "Reconstruyendo esperanza" se dice que su propósito consiste en que los beneficiarios del Programa desarrollen tareas de verificación de la ejecución de las acciones comprometidas, del cumplimiento de las metas y de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos federales asignados al PNR. Los beneficiarios tendrán derecho a participar en las actividades de contraloría social a través de los comités que se constituyan, y que estarán a cargo de dar seguimiento, supervisar y vigilar la adecuada ejecución y correcta aplicación de los recursos públicos asignados al Programa, así como del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas. Las encargadas de recibir y atender las quejas y sugerencias de los Comités de Contraloría Social serán la Instancia Responsable y la Instancia Ejecutora respectiva, mientras que la Instancia de Coordinación realizará, mediante tareas de monitoreo aleatorio, el seguimiento de las actividades de contraloría social para verificar el cumplimiento de las acciones y resultados de los Comités de Contraloría Social.

Finalmente, el componente Monitoreo y evaluación está referido en dos procesos que aparecen en los Lineamientos Generales, los cuales tienen número de secuencia 18 y 21. El proceso número 18 se refiere a la definición de los periodos y mecanismos para la elaboración de informes que permitan realizar evaluaciones internas del Programa. Esta es un proceso más encargado a la CIR, quien va a definir las evaluaciones al PNR a llevar a cabo, más allá de aquellas establecidas en la legislación y en la normatividad aplicable. En ninguna de las cuatro sesiones ordinarias de las que se cuenta con el acta en la página web "Reconstruyendo esperanza" se tiene información sobre este proceso.

El proceso con número de secuencia 21 y último se refiere a la publicación del informe del cierre del ejercicio fiscal del PNR con la base de datos de los beneficiarios. Este proceso está señalado en los Lineamientos Generales del PNR y su observancia deberá estar a cargo de la Instancia de Coordinación. El equipo evaluador presume que para el cumplimiento de este proceso se utilizará la página web "Reconstruyendo esperanza".

Macroproceso de vivienda

Según los Lineamientos Generales del PNR, publicados el 26 de marzo de 2019, la CONAVI es la Instancia Responsable de ejecutar las acciones del Programa en su componente de vivienda. Entre sus actividades se encuentran: la planeación, dictaminación, aprobación, ejecución, control, supervisión, rendición de cuentas y transparencia, cierre de los proyectos y acciones del Programa, de acuerdo con su ámbito de competencia.[2]

Después de que se publicaron los Lineamientos Generales del PNR, el miércoles 17 de abril de 2019 se publicaron en el DOF los Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda (Lineamientos específicos de vivienda).

En ellos se plantea que el objetivo general del PNR en su componente de vivienda, es garantizar el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción para la realización del derecho a una vivienda adecuada para las personas y las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, que aún no han sido atendidas o que lo fueron parcialmente, y cuyas viviendas aún no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad. Adicionalmente, se establecieron tres objetivos específicos: i) atender a la población afectada por los sismos a través de la reconstrucción parcial o total de su vivienda, o con su reubicación en zonas seguras; ii) garantizar la reconstrucción de las viviendas afectadas atendiendo condiciones de habitabilidad y de seguridad estructural, y iii) atender los problemas de hacinamiento y mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas de la población afectada.

La Instancia Responsable del componente o sector vivienda es la CONAVI. Al momento de elaborar la presente entrega, su Directora General era la Dra. Edna Vega, mientras que en las entrevistas que se tuvo con funcionarios de la CONAVI participaron Elizabeth Bárcenas, Javier Granados, Nayely Márquez, Eduardo Monroy, Anavel Monterrubio y Maria Teresa Salinas.

[2] Según los Lineamientos específicos de vivienda: "Los presentes Lineamientos regirán todo el proceso de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en lo referente al componente vivienda, y será ejecutado por la Comisión Nacional de Vivienda, en ellos se especifican los términos de la intervención orientada a la población cuya vivienda fue afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, y que no ha sido atendida o bien su atención ha sido parcial, para restablecer su vida normal y contar con una vivienda habitable y segura. Se establecerán las modalidades del subsidio, así como las líneas de apoyo a aplicar".

Para lograr los objetivos del Programa, este macroproceso se compone de 19 procesos, los cuales fueron identificados a través del análisis de gabinete, así como revisados, clarificados y ratificados en las entrevistas sostenidas con funcionarios públicos, beneficiarios, y demás actores involucrados en la implementación del Programa en su componente de vivienda. En el cuadro 3 se muestra el agrupamiento de los 19 procesos identificados, según los componentes del modelo de general de procesos, mientras que en el cuadro anexo C.1 se presenta de manera conjunta los procesos de los cinco macroprocesos del PNR.

Para el componente de Planeación se identificaron dos procesos. Éstos se refieren a las secuencias 1 y 2. Por un lado, el proceso de secuencia 1 está relacionado con la Formulación y publicación de los Lineamientos específicos de vivienda. Estos lineamientos son los que rigen todo el proceso de operación del PNR en lo referente al componente de vivienda y son ejecutados por la CONAVI.

En ellos se especifican los términos de la intervención pública orientada a atender a la población cuya vivienda resultó afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, bajo la condición de que dicha población no haya sido atendida, o bien, que, a pesar de haber recibido alguna atención, ésta haya sido parcial. Con ello se persiguen los propósitos de restablecer la vida normal de la población afectada y de otorgarles los apoyos para que cuenten con una vivienda habitable y segura. Además, en estos lineamientos se establecen las modalidades de los subsidios otorgados y las líneas de apoyo del Programa.

Cuadro 3
Macroproceso de vivienda: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada
1. Planeación	1	Formulación y publicación de los Lineamientos específicos		Instancia Responsable
	2	Definición de la MIR 2019		Instancia de Coordinación e Instancia Responsable
2. Difusión del Programa	No se identificaron procesos en este componente			
3. Solicitud de apoyos	4	Solicitud de personas que se consideran posibles beneficiarias del Programa		Potencial población beneficiaria
4. Selección de beneficiarios	3	Visitas para levantar las CIS		Asistentes técnicos
	5	Integración de los casos de los posibles beneficiarios del Programa		Instancia Responsable

	6	Instauración del Comité de Financiamiento y del Comité de Evaluación Técnica		Instancia Responsable
	7	Aprobación del subsidio		Instancia Responsable
Componentes del modelo general de procesos	**Número de secuencia**	**Procesos identificados**	**Subprocesos identificados**	**Instancia encargada**
4. Selección de beneficiarios	9	Elaboración del registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa		Instancia Responsable
	11	Firma del Convenio de Adhesión y emisión del Certificado de Subsidio		Instancia Responsable
	12	Firma del Contrato Privado de Servicios entre las personas beneficiarias y el Asistente Técnico y/o el Organismo Ejecutor de Obra		Instancia Responsable
5. Producción de bienes y servicios	8	Asignación de asistentes técnicos		Instancia Responsable
	10	Elaboración de los proyectos ejecutivos para intervenir las viviendas		Asistentes técnicos
	13	Pago de las ministraciones de obra y de la asistencia técnica	Pago de la primera ministración	Instancia Responsable
			Pago de la segunda ministración	Instancia Responsable
			Pago de la tercera ministración	Instancia Responsable
6. Distribución de apoyos	No se identificaron procesos en este componente			
7. Entrega de apoyos	14	Promoción para la ejecución de acciones complementarias		Instancia de Coordinación e Instancia Responsable
	15	Terminación de la acción de vivienda		Beneficiarios y Asistentes técnicos

8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	16	Reporte de avances con respecto a las metas establecidas	Reporte de avances de las acciones realizadas con los recursos de la primera ministración	Asistentes técnicos
			Reporte de avances de las acciones realizadas con los recursos de la segunda ministración	
			Entrega del reporte con la conclusión de la obra	
Componentes del modelo general de procesos	**Número de secuencia**	**Procesos identificados**	**Entrega del reporte con la conclusión de la obra**	**Instancia encargada**
9. Contraloría Social y satisfacción de usuarios	17	Integración y operación de Comités de Contraloría Social		Instancia de Coordinación e Instancia Responsable
	18	Publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios		Instancia Responsable
10. Monitoreo y evaluación	19	Mecanismos de verificación física y operativa de los avances del ejercicio de recursos		Instancia Responsable

Fuente: elaboración propia con información de los Lineamientos Generales del PNR 2019 y de los Lineamientos específicos de vivienda.

Asimismo, en estos Lineamientos específicos de vivienda se hacen explícitos los objetivos general y específicos del Programa en su componente de vivienda; se establece la cobertura del Programa;[3] se define a las personas que conforman a las poblaciones potencial[4] y objetivo[5]; se definen las características de los apoyos; se explica la operación de los subsidios otorgados; se establecen los criterios de elegibilidad del Programa, así como las obligaciones de las personas beneficiarias y qué sucede en caso de que estas personas incumplan con sus obligaciones.

[3] Se estableció que el programa se instrumentaría en las localidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, ubicadas en los estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla.

[4] Esta población es la conformada por las personas y las comunidades ubicadas en los estados en los que el programa tiene cobertura y que resultaron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

[5] Esta población incluye a las personas que fueron afectadas por los sismos y que aún no han sido atendidas o que lo fueron parcialmente, y que sus viviendas aún no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Estos Lineamientos específicos de vivienda se complementan con algunas acciones y criterios relativos a la transparencia del Programa; su fiscalización y vigilancia; la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las personas relacionadas con la operación del Programa; así como con algunos aspectos relacionados con la protección de los recursos utilizados en época electoral y en combate a la corrupción; y se establecen algunos aspectos en caso de que haya quejas, denuncias y solicitudes de información relativas al PNR.

En estos lineamientos no se hace ninguna mención de la MIR del PNR, aspecto que conforma el siguiente proceso del macroproceso de vivienda. Al respecto, la Definición de la Matriz de Indicadores para Resultados se refiere al proceso de la secuencia 2. Como se señaló en la segunda entrega de este análisis exploratorio, la MIR incluye cuatro componentes y tres actividades. Los componentes tienen que ver con los objetivos de cada una de las Instancias Responsables que participan en el PNR, mientras que las actividades aluden a los procesos relacionados con la selección de los beneficiarios, la entrega de los apoyos y el seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de apoyos. Los cuatro componentes de la MIR representan el propósito de cada una de las instancias responsables que participan en el programa. De este modo, uno de sus componentes se refiere al propósito de la CONAVI como la instancia responsable de las acciones de vivienda.

El segundo componente del macroproceso de vivienda se refiere a la Difusión del Programa. Al respecto, en los Lineamientos Generales del PNR y en los Lineamientos específicos de vivienda no se identificó una estrategia para difundir las acciones del Programa en su componente de vivienda. Lo anterior en virtud de que ni en los lineamientos generales ni tampoco en los específicos se identificó un proceso de información sistemático e institucionalizado destinado para explicarle a la población objetivo cuáles son las principales características del Programa, sus beneficios y/o los requisitos para inscribirse. Tampoco se identificó el establecimiento de algún periodo en el cual se definieran las fechas de apertura y cierre de alguna convocatoria para que la población objetivo pueda solicitar su ingreso al Programa.

La difusión del PNR es importante para el sector de vivienda porque, tal como se pudo corroborar en las entrevistas con los funcionarios públicos encargados de la implementación del programa, hay personas cuyas viviendas sufrieron daños por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 que no se encuentran en el listado de viviendas de los censos de la CONAVI. Este listado está conformado por las viviendas que tuvieron algún daño por los sismos y que fueron registradas en los censos levantados por los gobiernos estatal y municipal, el censo FONDEN y en los registros provenientes del Censo de Bienestar o de cualquier otro censo realizado por algún organismo competente, ya sea público o privado. Todos estos registros, en conjunto, fueron utilizados por la CONAVI para identificar a las localidades y a las viviendas afectadas, y con ello poder identificar a los posibles beneficiarios.

La inexistencia de un proceso sistemático y generalizado para difundir el Programa ha dado lugar a que surjan prácticas por iniciativa de algunos actores involucrados en la operación del Programa, como ocurre con los asistentes técnicos, que visitan las viviendas de los posibles beneficiarios y con el personal de los denominados *Campamentos CONAVI*. En el trabajo de campo se visitaron los Campamentos CONAVI de Villaflores, Chiapas, Cuautla y Jojutla, Morelos, El Espinal, Oaxaca, e Izúcar de Matamoros, Puebla. Se pudo constatar que en todos ellos se realizan aproximadamente los mismos procesos.

Los Campamentos CONAVI no tienen respaldo normativo en los Lineamientos específicos de vivienda y fueron puestos en marcha como una opción que se consideró conveniente para apoyar en campo a la operación del Programa, así como el mayor contacto y cercanía entre la población beneficiaria, los asistentes técnicos y la CONAVI.

Es necesario resaltar que las prácticas de difusión del Programa no se reproducen sistemáticamente por todos los asistentes técnicos, ni es posible sostener que sean realizadas por todos los Campamentos CONAVI. Por ejemplo: algunos asistentes técnicos vocean en ciertos puntos de una localidad con la intención de reunir a un grupo de personas cuyas viviendas resultaron afectadas por los sismos, y que sus propietarios desconocen que existe un programa al cual podrían ingresar. Con ello, los asistentes técnicos reúnen a un grupo de personas para explicarles en qué consiste el PNR. Una vez que estas personas se enteran del Programa, los asistentes técnicos les piden sus datos personales, como nombre, dirección y teléfono. Posteriormente, esta información es recolectada y entregada en los Campamentos CONAVI para su análisis y posterior aprobación o rechazo. En este punto es importante tener en cuenta que, en la mayoría de las ocasiones, el asistente técnico que visita una vivienda es el primer contacto que tienen los posibles beneficiarios con el PNR, ya que son los asistentes técnicos quienes les informan a los posibles beneficiarios acerca del Programa.

Otra práctica que se ha utilizado para difundir el PNR recae en los denominados Campamentos CONAVI. Una de las prácticas que se realiza en estos campamentos con relación a la difusión del programa se refiere a que en ellos se les brinda información a las personas que están interesadas en formar parte del Programa. De este modo, cuando una persona quiere saber acerca del Programa, se acerca a estos campamentos para pedir informes.

El tercer componente del macroproceso de vivienda se refiere a la Solicitud de Apoyos. Si bien la población objetivo del Programa fue definida de manera *a priori*,[6] y la CONAVI disponía de un listado con los posibles beneficiarios del Programa, en el apartado 6 de los Lineamientos específicos de vivienda (criterios de elegibilidad) se identificó un proceso, con número de secuencia 4, referente a la solicitud que pueden hacer las personas que se

[6] Aquella población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 que no ha podido regresar a la normalidad porque no ha recibido apoyo para la reconstrucción de sus viviendas o que, a pesar de haber recibido algún apoyo, éste fue insuficiente.

consideran posibles beneficiarias del Programa, pero que no están contempladas en los registros de la CONAVI. Para estos casos se estableció que cuando haya personas en dicha condición, pueden solicitar ante cualquiera de los niveles de gobierno su inclusión al Programa a través de una petición por escrito, presentando la evidencia de los daños en su vivienda. En los Lineamientos específicos de vivienda no se estableció qué procedimientos deben de seguir las personas que no están incluidas en los registros de la CONAVI para solicitar su ingreso al Programa. Por ejemplo: ¿ante qué áreas de los gobiernos pueden acudir? ¿en qué fechas? ¿qué documentos deben de presentar? ¿de qué manera pueden comprobar el daño en sus viviendas?

En este sentido, el trabajo de campo permitió identificar el proceso que deben de seguir las personas que quieren solicitar su ingreso al programa porque no están incluidas en los listados de la CONAVI. Cuando la vivienda de una persona tuvo daños derivados de los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, y dicha persona no se encuentra en los registros de la CONOAVI, puede solicitar su ingreso al Programa. Para ello, algunas personas acuden a los denominados Campamentos CONAVI para pedir información del Programa y, en su caso, solicitar su ingreso. Esta situación es posible en los Campamentos de Izúcar de Matamoros. Puebla, y de El Espinal, Oaxaca. En el caso de Jojutla, Morelos, existe una pequeña oficina de atención supeditada por el Campamento CONAVI y el ayuntamiento.

Otras personas acuden directamente a las oficinas de los ayuntamientos para anotarse en una lista que contiene los nombres de otros solicitantes. Finalmente, otras personas interceptan a los asistentes técnicos que se encuentran en campo haciendo las visitas en los domicilios que les fueron asignados. Para estas tres opciones, el personal de los Campamentos CONAVI, el personal de los ayuntamientos y los asistentes técnicos, recaban la siguiente información: nombre del solicitante; dirección de la vivienda; algún teléfono de contacto, y la localidad de residencia del solicitante.

Después del componente de Solicitud de apoyos sigue el componente de Selección de beneficiarios. Para este componente se identificaron siete procesos. El primer proceso para seleccionar a los beneficiarios se refiere a las visitas para levantar las Cédulas de Información Socioeconómica (CIS), correspondiente a la secuencia 3. Para realizar este proceso se llevan a cabo dos subprocesos.

En los Lineamientos específicos de vivienda está establecido que el personal de la CONAVI, con el apoyo de las autoridades municipales, estatales y los asistentes técnicos, debe de realizar las visitas a las viviendas para levantar la CIS, la cual es el formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de los solicitantes, así como las características de sus viviendas. Estas visitas se hacen con base en el listado de las viviendas que tuvieron algún tipo de daño y que fueron registradas en cualquiera de los siguientes censos: los realizados por los gobiernos estatal y municipal; el censo FONDEN; el Censo de Bienestar; o cualquier otro realizado por algún organismo competente, ya sea público o privado.

Como se pudo comprobar en el trabajo de campo, cuando las viviendas a visitar están incluidas en el registro de los censos de la CONAVI, los asistentes técnicos son quienes realizan las visitas y quienes levantan la CIS. Para realizar este proceso, cada asistente técnico recibe un listado con las viviendas que le fueron asignadas. Estas viviendas son las que el asistente técnico tiene visitar para levantar la CIS.

En los Lineamientos Específicos de la CONAVI también está establecido que estas visitas se realizan con el apoyo de las autoridades estatales y municipales. Como lo se pudo comprobar en las entrevistas sostenidas con algunos asistentes técnicos, efectivamente las autoridades estatales, como son los delegados estatales de la SEDATU y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN); y las autoridades municipales, como la policía municipal, apoyaron en las visitas que hicieron los asistentes técnicos. Cabe resaltar que este apoyo de parte de las autoridades estatales y municipales es muy importante para que los asistentes técnicos lleguen a las viviendas de los posibles beneficiarios del Programa, ya que en la mayoría de los casos los asistentes reciben sólo un listado con el nombre de los posibles beneficiarios, su ubicación georreferenciada, que en muchas ocasiones es imprecisa. En este sentido, dado que las autoridades locales tienen un mejor conocimiento acerca de la ubicación y la organización de las comunidades que se visitan, su apoyo en campo facilita que los asistentes técnicos arriben a las viviendas registradas. Además, contribuyen para darles confianza a los posibles beneficiarios acerca de los levantamientos que hacen los asistentes técnicos en sus viviendas, y evitan que los asistentes técnicos estén solos en campo. Asimismo, es importante mencionar que varias de las localidades que se atienden por parte del Programa tienen problemas de violencia o de tráfico de drogas.

Una vez que el asistente técnico llega a la vivienda del posible beneficiario, levanta la CIS haciendo uso de una herramienta digital para la evaluación física de la vivienda llamada KoBo Collect.[7] La función específica del asistente técnico al levantar la CIS consiste en valorar los daños de la vivienda, determinar si estos daños aún persisten o si fueron reparados, ya sea con recursos de los propios damnificados o con algún otro apoyo (a través del FONDEN o de alguna otra instancia) y estimar el monto de recursos que la vivienda podría requerir para ser rehabilitada, parcial o totalmente, según sea el caso.

Por otro lado, el levantamiento de la CIS en aquellas viviendas que no están en los registros de la CONAVI, se incluye en el proceso con número de secuencia 4. Todas las solicitudes de los posibles beneficiarios son enviadas a los ayuntamientos de cada municipio. Con base en el trabajo de campo realizado, se pudo verificar que estas solicitudes efectivamente se concentran en los ayuntamientos. A partir de ello, el delegado estatal de la SEBIEN, o el coordinador del Campamento CONAVI recaba todas las solicitudes de los ayuntamientos. Estas solicitudes son enviadas a las oficinas centrales de la SEBIEN para que ésta, a su vez, las envíe a la Instancia Responsable. Las solicitudes recabadas por el Campamento CONAVI se envían a la Instancia Responsable. Con ello, la Instancia Responsable conforma un listado

[7] https://www.kobotoolbox.org/

adicional de viviendas con posibilidad de recibir atención por parte del PNR. Cabe mencionar que la conformación de este listado no garantiza que todas las viviendas incluidas sean efectivamente integradas en el padrón de beneficiarios del Programa.

Después de analizar estas solicitudes, la Instancia Responsable notifica a los Campamentos CONAVI en qué viviendas es necesario acudir para hacer el levantamiento de la información y cuáles son las viviendas que deberán de ser integradas en una lista de espera para ser visitadas en una segunda etapa. Es decir, la Instancia Responsable notifica a los campamentos cuáles son las viviendas en las que se deberán de verificar los daños de manera inmediata (en una primera etapa) y cuáles son las viviendas que serán integradas en un listado para verificar los daños en una etapa posterior (segunda etapa). Una vez que los campamentos reciben la notificación por parte de la Instancia Responsable acerca de las viviendas en las que se deberá de hacer el levantamiento de la CIS, el mismo personal de los Campamentos CONAVI acude a las viviendas para verificar los daños y levantar la ficha técnica. Posteriormente, esta información es enviada a la Instancia Responsable para realizar un nuevo análisis de la información. Finalmente, la Instancia Responsable les envía a los campamentos un listado de las viviendas que finalmente serán atendidas. Este listado incluye un Folio CONAVI para cada vivienda y la designación de un asistente técnico.

Después de que se hace el levantamiento de la CIS, se da paso al siguiente proceso del componente de Selección de beneficiarios, el cual se refiere a la integración de los casos de los posibles beneficiarios del programa, con número de secuencia 5. Para llevar a cabo este proceso, los asistentes técnicos integran un expediente en físico para cada una de las viviendas que podrían formar parte del Programa. Dicho expediente debe de contener lo siguiente: i) croquis de la vivienda (incluyendo el polígono del predio, las medidas de la vivienda, las colindancias de la vivienda, su ubicación precisa, y algunas referencias físicas); [8] ii) fotografías de los daños o de las reparaciones que se pudieran haber hecho en las viviendas; iii) copia del INE del posible beneficiario; iv) copia de la CURP del posible beneficiario; v) copia del comprobante de domicilio del posible beneficiario; vi) carta compromiso firmada por el posible beneficiario, y vii) proyecto arquitectónico preliminar, o proyecto ejecutivo, con una propuesta para realizar la intervención en la vivienda.

El asistente técnico determina, en un primer momento, el tipo de intervención que podría requerir la vivienda: i) rehabilitación parcial (mejoramiento y/o ampliación), ii) reconstrucción total (obra nueva), o iii) reubicación. Para ello, tiene que tomar en cuenta el límite del presupuesto que se le podría asignar a cada vivienda.

Cada uno de los expedientes es entregado físicamente en el Campamento CONAVI que corresponde. La localización de los Campamentos CONAVI no es arbitraria; su ubicación fue por razones estratégicas, ya que en esas regiones se atiende a la mayor cantidad de

[8] La integración de estos elementos tiene el propósito de que los supervisores, en una fase posterior, puedan llegar fácilmente a las viviendas.

acciones de vivienda. Por ejemplo: en Morelos existen dos campamentos: Cuautla y Jojutla. El primero se encarga de los municipios de la zona norte del estado, mientras que el segundo de los del sur y de algunos municipios de la parte norte del estado de Guerrero. En el caso del estado de Oaxaca, el campamento de El Espinal se encarga de los municipios del Istmo, mientras que el campamento de San Francisco Ixhuatán de los del oriente del estado. El Campamento CONAVI de Izúcar de Matamoros se encarga de coordinar las acciones y los proyectos de atención de las viviendas afectadas en las localidades y los municipios de la zona sur-poniente del estado de Puebla.

Una vez que los expedientes de las viviendas de los posibles beneficiarios se entregan en los campamentos correspondientes. Cada uno es revisado con la intención de cotejar que todos los documentos estén completos. Si un expediente tiene información incompleta, dicha ausencia se tiene que solventar. Por ejemplo, puede faltar un documento como la copia del INE o la CURP del posible beneficiario. Para considerar que un expediente está completo, y para darle seguimiento a las acciones de vivienda, la información del expediente entregado se coteja con la información levantada con la herramienta digital KoBo Collect. Además, se revisa el monto de recursos que los asistentes técnicos consideran para realizar las acciones de intervención (rehabilitación parcial, reconstrucción total, o reubicación). Como se pudo verificar en el trabajo de campo, en los Campamentos CONAVI hay entre seis y ocho personas encargadas de revisar los expedientes de los posibles beneficiarios. Estas personas son generalmente pasantes o recién titulados de carreras como arquitectura, ingeniería, administración o computación. Su lugar de residencia en general es la localidad en donde se ubica el campamento o en un lugar cercano a dicho campamento.

Una vez que los expedientes fueron revisados y avalados por los Campamentos CONAVI, se registran en una base de datos. Con ello, se hace el registro y la preautorización de las acciones correspondientes a la aplicación del Programa. Después de que se juntan varios expedientes pre autorizados por los campamentos, se envían a la Instancia Responsable para que sean registrados en una base de datos.

Ya que la Instancia Responsable recibe y registra los expedientes de los posibles beneficiarios, se pasa al siguiente proceso del componente de Selección de beneficiarios, referente a la secuencia 6: la instauración del Comité de Financiamiento y el Comité de Evaluación Técnica. Según los Lineamientos específicos de vivienda, el Comité de Financiamiento es la instancia colegiada que tiene como función autorizar los montos y los tipos de apoyo con base en la evaluación de la viabilidad técnica, financiera, jurídica y social de cada intervención. Por su parte, el Comité de Evaluación Técnica es una instancia colegiada encargada de integrar el padrón de profesionales y de empresas que participan en las obras y proyectos de reconstrucción de vivienda (asistentes técnicos y organismos ejecutores de obra).

Estos comités se reunían una vez al mes, primero el de financiamiento y después el de evaluación técnica. Por cuestiones de eficientar el proceso en términos de tiempo, a partir de

julio de 2019 las funciones de ambos comités se conjugaron en uno sólo denominado Comité de Financiamiento y Evaluación Técnica. En las entrevistas realizadas a funcionarios de la Instancia Responsable se comunicó que en los Lineamientos específicos de vivienda se tenían contempladas las figuras y actuación del Comité de Financiamiento, para la autorización de los montos y tipos de apoyo, y el Comité de Evaluación Técnica, para la selección de los asesores técnicos. Para ahorra tiempo, a partir del mes de julio de 2019, las acciones del Comité de Evaluación Técnica se integraron a las de Comité de Financiamiento, de tal manera que un beneficiario del Programa recibe en, una sola reunión del comité, la autorización a su acción, el monto para su realización y el asistente técnico encargado de la asesoría e inspección técnica de las acciones de reconstrucción.

Como se pudo comprobar en el trabajo de campo, la función que tiene este comité único es la de aprobar o rechazar el monto de los subsidios para las personas beneficiarias y asignar a la persona que fungirá como asistente técnico.

Para aprobar estos subsidios, proceso con número de secuencia 7, en la Instancia Responsable se revisan los expedientes, principalmente la parte técnica (el levantamiento físico de la vivienda realizado por el asistente técnico), la parte social (las condiciones socioeconómicas de la población residente) y el presupuesto que registró el asistente técnico para intervenir la vivienda.

Una vez que el Comité de Financiamiento y Evaluación Técnica aprueba los subsidios para las personas beneficiarias, la Instancia Responsable hace el registro y la autorización de las acciones correspondientes a la aplicación del programa, proceso con secuencia 9, y les notifica a los campamentos cuáles expedientes fueron aprobados y cuáles no. Una vez designados los asistentes técnicos, la Instancia Responsable notifica a los Campamentos CONAVI cuáles viviendas deberán atenderse y qué asistentes técnicos fueron designados. Asimismo, notifica a los asistentes técnicos cuáles son las viviendas que deberán de atender. Estas notificaciones van acompañadas de un Folio CONAVI para cada una de las viviendas por atender. Así, para este momento, la Instancia Responsable, los Campamentos CONAVI y los asistentes técnicos cuentan con un listado de los beneficiarios del Programa, los montos autorizados para llevar a cabo las acciones de reconstrucción y el Folio CONAVI de cada una de las viviendas por atender.

Los dos últimos procesos del componente de selección de beneficiarios corresponden a firmas de convenios y contratos. Una vez que el Campamento CONAVI aprueba los proyectos ejecutivos, notifica a los asistentes técnicos y a la Instancia Responsable. Con ello se da paso al proceso que consiste en la firma del Convenio de Adhesión y emisión del Certificado de Subsidio. Para realizar este proceso, con número de secuencia 11, se convoca a una asamblea pública. A dicha asamblea acuden el personal de la SEBIEN, de la CONAVI, de la instancia financiera que corresponda y los beneficiarios del programa. El objetivo es celebrar la Firma del Convenio de Adhesión entre las personas beneficiarias y la Instancia Responsable. Además, se emite el Certificado de Subsidio, quedando ambos instrumentos

como una constancia documental del convenio entre los beneficiarios y la CONAVI. De igual manera, en la asamblea, hasta septiembre de 2019 los beneficiarios recibían una tarjeta de débito de BANSEFI, mientras que a partir de octubre de 2019 recibieron una carta de instrucción y una orden de pago por parte de Banco Azteca para que la población beneficiaria acuda a alguna sucursal de este banco para abrir una cuenta y recibir una tarjeta de débito.

De manera complementaria, la Instancia Responsable da de alta a las cuentas bancarias de los asistentes técnicos ante la instancia financiera que corresponda para la dispersión de los recursos aprobados. Con base en los Lineamientos específicos de vivienda, los asistentes técnicos reciben por sus servicios una remuneración equivalente al 7% del monto autorizado al beneficiario para la reconstrucción de su vivienda.

En el trabajo de campo se supo que Banco Azteca ya no entrega tarjetas en este acto, sino un certificado, el cual debe ser llevado a una sucursal del propio banco para aperturar una cuenta bancaria. Banco Azteca tuvo problemas organizativos al inicio de su responsabilidad, ya que, en algunas sucursales, al menos en los estados de Chiapas y Morelos, había desconocimiento sobre la validez y utilidad de la carta de instrucción que era entregada a la población beneficiaria del Programa.

Una vez que se firma el Convenio de Adhesión y la emisión del Certificado de subsidio entre las personas beneficiarias y la Instancia Responsable, se pasa al siguiente proceso del componente de Producción de bienes y servicios, referente al número de secuencia 12: la firma del Contrato Privado de Servicios entre las personas beneficiarias y el Asesor Técnico y/o el Organismo Ejecutor de Obra (OEO). Este proceso ocurre de manera simultánea a la firma del Convenio de Adhesión entre las personas beneficiarias y la Instancia Responsable, en la asamblea pública, pero se considera como un proceso aparte porque implica la formalización del contrato privado entre los beneficiarios del programa y los asistentes técnicos asignados (ya sea que participen bajo la figura de asistencia técnica o como OEO).[9]

En el estudio piloto y en el trabajo de campo se constató que la gran mayoría de las acciones de reconstrucción se llevan a cabo bajo la modalidad de asistente técnico-población beneficiaria, siendo esta última la encargada de contratar a la mano de obra y comprar el material (el subsidio que recibe es precisamente para estos propósitos). Existen una proporción reducida de acciones de reconstrucción bajo la figura del OEO, quien es el encargado de administrar el subsidio que recibe el beneficiario y encargarse de la reconstrucción de vivienda. Este tipo de intervención se evidenció cuando el beneficiario es mayor de edad, o está discapacitado, o aceptó tácitamente esta opción. En este caso, el contrato que se firma es para que la instancia financiera reciba el subsidio por parte de la

[9] El OEO es la persona moral o las agencias productoras de vivienda autorizadas y registradas ante la Comisión Intersecretarial de Reconstrucción, responsables de otorgar la asistencia técnica, así como del proceso constructivo.

Instancia Responsable y con destino a la persona beneficiaria; sin embrago, la instancia financiera deposita el subsidio en la cuenta productiva del OEO.

Con la firma de convenios y contratos se concluye el componente de Selección de beneficiarios y se pasa al siguiente componente del Macroproceso de vivienda, referente a la Producción de bienes y servicios. Para este componente del modelo general de procesos se identificaron tres procesos con número de secuencia 8, 10 y 13. El primero de ellos corresponde a la asignación de asistentes técnicos. La Instancia Responsable procura que los asistentes técnicos designados para atender las viviendas sean los mismos que presentaron los expedientes ante los Campamentos CONAVI. Con ello se persigue el objetivo de que un mismo asistente técnico sea el encargado de darle seguimiento a las viviendas intervenidas por el Programa desde el momento en que se realiza la visita técnica hasta que se entrega el producto final.

El siguiente proceso es la elaboración de los proyectos ejecutivos para intervenir las viviendas, con número de secuencia 10. Los asistentes técnicos son la instancia encargada de este proceso y elaboran el proyecto ejecutivo para intervenir las viviendas a las que fueron asignados, mismas que cuentan con la aprobación de un monto de subsidios y con un folio CONAVI. Estos proyectos ejecutivos deben de contener un listado de las necesidades de los beneficiarios (por ejemplo, si necesitan un baño para una persona discapacitada o un cuarto para desgranar maíz), un diseño participativo de la intervención (el cual se elabora en conjunto con los beneficiarios a partir de sus necesidades), y un plano arquitectónico de la intervención. Esta manera de elaborar el proyecto ejecutivo puede recibir el nombre de producción social de vivienda.

El proyecto ejecutivo se integra al expediente que inicialmente había sido elaborado por el asistente técnico y se entrega al Campamento CONAVI para su revisión. El personal del campamento hace una valoración a profundidad de los proyectos ejecutivos para detectar aspectos que deberán de corregirse, en caso de que no se ajusten a los subsidios aprobados por la CONAVI, o no haya constancia de la participación de la población beneficiaria. Generalmente, esta revisión por parte de los campamentos se demora un día.

El último proceso del componente de producción de bienes y servicios es el que tiene el número de secuencia 13 y se denomina Pago de las ministraciones de obra y de la asistencia técnica. Para realizar este proceso, se llevan a cabo tres subprocesos. El subproceso 13.a corresponde al pago de la primera ministración. Para ello, la Instancia Responsable realiza la transferencia de los recursos a la instancia financiera correspondiente para que ésta, a su vez, realice la dispersión de los recursos a la cuenta del beneficiario (para el pago de la ejecución de la obra) y a la cuenta del asistente técnico o del OEO (para el pago de la asistencia técnica).

Una vez que el asistente técnico entrega en el Campamento CONAVI el reporte del avance realizado con los recursos de la primera ministración, y después de que se verificó la correcta aplicación de estos recursos, se hace una segunda ministración para las viviendas que

tuvieron daños parciales y daños totales, subproceso 13.b. Al respecto, el pago de la segunda ministración para las viviendas que tuvieron daños parciales corresponde a la conclusión de las acciones de vivienda. En caso de que se trate de daños totales, una vez que se verificó la correcta aplicación de los recursos de la segunda ministración, se hace una tercera ministración, subproceso 13.c. Esta tercera ministración tiene el objetivo de hacer el pago para la conclusión de los trabajos en las viviendas que fue necesario reconstruir por completo.

En los Lineamientos específicos de vivienda se alude a tres modalidades para la aplicación del subsidio: i) vivienda en espacio edificable rural o urbano; ii) vivienda en conjunto habitacional, y iii) adquisición de vivienda. La modalidad de vivienda en espacio edificable tiene las líneas de apoyo de reparación parcial de vivienda, reparación total, reubicación de vivienda y sustentabilidad. La modalidad de vivienda en conjunto habitacional se refiere a la construcción de conjuntos habitacionales de vivienda nueva en desarrollos verticales u horizontales. Finalmente, la modalidad de adquisición de vivienda corresponde a la adquisición de vivienda terminada nueva o usada.

En el estudio piloto y en el trabajo de campo se constató que las acciones del PNR en reconstrucción de vivienda se circunscribieron a la modalidad de atención de vivienda en espacio edificable rural o urbano, y sobre todo para la reparación total de la vivienda, con un tope máximo de subsidio de 104 veces la unidad de medida y actualización (UMA), es decir alrededor de 260 mil pesos. En estos casos, la primera ministración fue por el 40% del subsidio autorizado, la segunda por otro 40%, y la tercera por el 20% restante. En las acciones de reparación parcial había un tope máximo de 41 veces el UMA, alrededor de 100 mil pesos, y con dos ministraciones del 50% cada una.

Los Lineamientos específicos de vivienda no establecen procesos relacionados con el componente de Distribución de apoyos. Por su parte, en el componente de Entrega de apoyos existen dos procesos. Para apoyar la consecución de los fines del Programa en las entidades y en las localidades afectadas por los sismos, en los Lineamientos Generales del PNR y en los Lineamientos específicos de vivienda está establecido que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables promoverán la ejecución de acciones complementarias realizadas y financiadas con recursos de otras dependencias federales, de las entidades federativas, de los municipios, de las alcaldías y con recursos privados. Además, en dichos lineamientos se especifica que para aplicar a otros programas federales o locales cuyo fin sea complementar los proyectos y las acciones del PNR, se deberá de considerar su carácter complementario, siempre que dichos programas contribuyan al fortalecimiento del tejido social, a la reactivación de la economía local o a potencializar el impacto de los proyectos y las acciones de vivienda del PNR, evitando la duplicidad en el ejercicio de los recursos públicos; este proceso tiene el número de secuencia 14.

En el estudio piloto y en el trabajo de campo realizados se tuvo evidencia sobre la no puesta en marcha de este proceso. A lo más que se ha llegado es a acuerdos con los gobiernos municipales para que estos contribuyan en tareas específicas, principalmente en el apoyo en

la remoción de escombros y cascajo producto de las acciones de reconstrucción de vivienda. La razón principal a esta falta de acciones de complementariedad por parte de los gobiernos estatales y municipales radica en la falta de recursos financieros y en la inexistencia de una partida presupuestaria para tal fin por parte de los gobiernos estatales y municipales.

Pero, en cambio, ha habido experiencias positivas de colaboración, coordinación y apoyo logístico entre la Instancia Responsable, el Campamento CONAVI y las autoridades municipales. Dos ejemplos de este acercamiento son en Jojutla, Morelos y en el Espinal, Oaxaca. En ellos, las actividades del Campamento CONAVI se llevan a cabo de manera estrecha con el ayuntamiento. Se supo, también, que, en la mayoría de los municipios atendidos, sobre todos en aquellos con problemas de inseguridad, la policía municipal acompañó a los asistentes técnicos y a los funcionarios de la Instancia Responsable en el recorrido de campo que se hizo para entrevistar a las personas y para integrar el padrón de beneficiarios.

La terminación de la acción de vivienda corresponde al proceso con número de secuencia 15. En este caso, una vez que se concluyen las acciones de reconstrucción, dentro del componente de entrega de apoyos, el beneficiario y el asistente técnico se encargan de notificar a la Instancia Responsable. El asistente técnico elabora el informe final y lo complementa con un anexo fotográfico en donde da cuenta de la situación final de la vivienda. Este informe y anexo se entrega al Campamento CONAVI, quien lo revisa, autoriza y envía a la Instancia Responsable. A las fechas de realizar el estudio piloto y el trabajo de campo no se había concluido alguna acción, por lo que no fue posible verificar en campo este proceso.

Para la Instancia Responsable, para el Campamento CONAVI y para los asistentes técnicos, una vivienda está concluida cuando reúna las cinco condiciones de habitabilidad: i) que tenga piso firme; ii) que tenga paredes, puertas y ventanas; iii) que tenga la red y suministro de agua potable; iv) que tenga la red y suministro de energía eléctrica, y v) que cuente con un sistema de disposición o desecho de líquidos.

El proceso con número de secuencia 16 corresponde al componente de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. Este proceso tiene que ver con el reporte de avances en la reconstrucción de vivienda, habiendo tres subprocesos en éste: para el reporte de los avances logrados con la primera ministración; para los avances hechos con los recursos de la segunda ministración, y con el informe de la conclusión de la obra. El seguimiento a beneficiarios es labor principal del asistente técnico, mientras que el Campamento CONAVI se encarga de revisar y validar tales informes para ser emitidos a la Instancia Responsable, para su conocimiento, autorización de la siguiente ministración o informe de conclusión de la acción, según sea el caso.

En el trabajo de campo realizado en Oaxaca y en Morelos se informó que el personal del Campamento CONAVI estaba realizando, de manera paralela, el proceso de seguimiento a

beneficiarios y monitoreo de apoyos. Esta no ha sido una práctica generalizada, principalmente por el escaso número de personas que laboran en los Campamentos CONAVI. Se habló también sobre la idea de la Instancia Responsable de permitir a los Campamentos CONAVI la contratación de personal para el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. Al momento de concluir con el trabajo de campo no se había concretado tal mecanismo.

El siguiente componente del modelo general de procesos es el de Contraloría social y satisfacción de usuarios, en donde se identificaron dos procesos con el número de secuencia 17 y 18. Además de los procesos relativos a las acciones públicas para intervenir las viviendas de la población objetivo del Programa, en los Lineamientos específicos de vivienda se estableció la integración y operación de Comités de Contraloría Social, proceso con secuencia 17. En las entrevistas, en el estudio piloto y en el trabajo de campo se preguntó sobre este proceso. La respuesta fue en todos los casos fue que hasta el momento no se tenía contemplado o concretado un mecanismo de contraloría social. Lo que sí se mencionó fue el estrecho vínculo de la población beneficiaria con el Programa, situación básicamente por el modelo de producción social de vivienda que se adoptó, y que está muy cerca de una modalidad de autoconstrucción asistida de vivienda asistida (o auto reconstrucción).

El proceso 18 alude a que la Instancia Responsable deberá publicar, al cierre del ejercicio fiscal del Programa, un informe sobre el cierre del Programa con la base de datos de las personas beneficiarias con montos asignados, ministrados, ejercidos, comprobados, así como con las acciones y las evidencias de su aplicación. En la entrevista con funcionarios de la Instancia Responsable no se tuvo respuesta explícita sobre el mecanismo a seguir para el cumplimiento de este proceso. Es probable que el medio de difusión sea la página Web "Reconstruyendo Esperanza".

Por último, en el componente de Monitoreo y evaluación del modelo general de procesos se identificó un proceso, con número de secuencia 19, donde refiere a la Instancia Responsable como la encargada de poner en marcha mecanismos de verificación física y operativa de los avances del ejercicio de los recursos públicos federales. Asimismo, se establece a la Instancia Responsable como la encargada de supervisar la ejecución de las acciones de vivienda para garantizar el correcto uso de los recursos públicos. Uno de los elementos que se tienen en mente para este fin es el descrito anteriormente, sobre la posible contratación de personal adscrito a los Campamentos CONAVI para que se encargue de la verificación física y operativa de las acciones de reconstrucción de vivienda. Como se mencionó previamente, tales contrataciones no se habían hecho al momento de hacer el estudio piloto y el trabajo de campo. Debe recordarse, también, que a la fecha de entrega de este documento aún no había acciones de reconstrucción de viviendas concluidas. Eso sí, con base en la naturaleza y normatividad del Programa, todas las acciones deberán estar concluidas, al menos desde el punto de vista financiero, antes del 31 de diciembre de 2019.

Macroproceso de educación

Los Lineamientos Generales del PNR señalan que para cumplir con su objetivo, el Programa es coordinado por la SEDATU, a través de la DGOTAZR, y las Instancias Responsables son la CONAVI, la Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura.

El 4 de abril de 2019 se publicaron en el DOF los *Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019* (Lineamientos específicos de educación). En estos lineamientos se plantea el necesario establecimiento de estrategias, acciones, metas y objetivos integrales y coordinados para la intervención de los inmuebles educativos dañados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. El objetivo general de los Lineamientos específicos de educación consiste en regular de manera detallada la forma, momentos, procesos, atribuciones y responsabilidades para la aplicación de recursos, rendición de cuentas, información y transparencia del PNR en su vertiente de reconstrucción de infraestructura física educativa.

Cuadro 4
Macroproceso de educación: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos Identificados	Subprocesos Identificados	Instancia Encargada
1. Planeación	1	Formulación de los Lineamientos específicos de educación		Instancia Responsable
	2	Elaboración del programa de trabajo		Instancia Responsable
2. Difusión del Programa	3	Información sobre planteles susceptibles de ser beneficiados		Instancia Responsable
3. Solicitud de apoyos	4	Solicitud de subsidio		CEPSE o CMI; entidad federativa
	5	Elaboración del Proyecto Técnico Presupuestado		Instancia Responsable
4. Selección de beneficiarios	6	Aprobación del subsidio		Instancia Responsable
	7	Firma del Convenio Específico		Instancia Responsable y entidad federativa
	8	Firma del Convenio de Concertación		Instancia Responsable y CMI o CEPSE
5. Producción de bienes y servicios	9	Contratación de la empresa encargada de la reconstrucción	Licitación pública a través de Compranet	Instancia Responsable
			Visita de las empresas concursantes	Organismo Ejecutor de Obra

			Asignación del Organismo Ejecutor de Obra	Instancia Responsable
	10	Firma del contrato		Instancia Responsable y Organismo Ejecutor de Obra
	11	Inicio de la ejecución de Acciones		Organismo Ejecutor de Obra
6. Distribución de apoyos	No se identificaron procesos en este componente			
7. Entrega de apoyos	14	Notificación de la conclusión de la acción		Organismo Ejecutor de Obra
	15	Evaluación de la seguridad para la ocupación del plantel		Instancia Responsable
Componentes del modelo general de procesos	**Número de secuencia**	**Procesos Identificados**	**Subprocesos Identificados**	**Instancia Encargada**
7. Entrega de apoyos	16	Entrega-recepción de la acción		Instancia Responsable, Organismo Ejecutor de Obra, CMI o CEPSE
	17	Actualización de la Cédula de Información Técnica		Organismo Ejecutor de Obra
8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	12	Supervisión y seguimiento de las acciones		Instancia Responsable
	13	Publicación de un informe trimestral y una base de datos sobre los beneficiarios del Programa		Instancia Responsable
	18	Publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios		Instancia Responsable
9. Contraloría social y satisfacción de usurarios	No se identificaron procesos en este componente			
10. Monitoreo y evaluación	No se identificaron procesos en este componente			

Fuente: elaboración propia con información de los Lineamientos Generales del PNR y de los Lineamientos específicos de educación.

En los mismos Lineamientos específicos de educación se señala que el INIFED será la instancia ejecutora del PNR en el sector educativo, siendo responsable de llevar a cabo la planeación, contratación, ejecución, supervisión, operación, control, verificación y seguimiento, por lo que dichos lineamientos tienen el propósito de regular la operación del Programa en el sector educativo. El Director General del INIFED era el Ing. Jorge Jiménez Alcaraz. Las entrevistas se aplicaron a María del Rocío Gelista, Luis Hernández, Alberto López, Rocío López Guerra, Fabiola Olivares y Gabriela Quiroga.

El INIFED se creó en 2008 con el propósito de fortalecer la infraestructura educativa del país. Era un organismo público con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa del país, así como para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles destinados al servicio de la educación pública. El 30 de septiembre de 2019 se publicó en el DOF la Ley General de Educación y la abrogación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y con ello la desaparición del INIFED. En el artículo 106 de la Ley General de Educación, que forma parte del Título V sobre los planteles educativos, se señala que: "El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este Capítulo.

Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la Secretaría." La Ley General de Educación establece que las acciones que realizaba el INIFED serán desempeñadas por los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP). Ante ello, el 18 de octubre de 2019 se publicó en el DOF un acuerdo por el que se modifican los Lineamientos específicos de educación. La modificación consiste en: i) prever la ejecución de acciones de reconstrucción a través del CEAP; ii) establecer el procedimiento para la instalación del CEAP; iii) señalar el procedimiento de ejecución de acciones de reconstrucción llevadas a cabo por el CEAP, y iv) describir los procesos de auditoria, control y seguimiento de las acciones llevadas a cabo por el CEAP.

En las entrevistas que se hicieron a funcionarios y personal operativo del INIFED y en la información recabada en el estudio piloto y en el trabajo de campo se corroboró que la Instancia de Coordinación acordó con el Ejecutivo Federal para que el INIFED sea la Instancia Responsable de las acciones del PNR en el sector educación programadas para el ejercicio fiscal 2019, de tal forma que la actuación de los CEAP sería hasta el ejercicio fiscal 2020. Por lo anterior, el estudio de los procesos del macroproceso de educación que se

presenta a continuación toma como referencia los Lineamientos específicos de educación publicados en abril de 2019.

El macroproceso de educación está compuesto por 18 procesos, a decir de sus lineamientos específicos. En el cuadro 4 se presentan los procesos y subprocesos identificados, así como la instancia encargada, mientras que en el cuadro anexo C.1, que aparece al final del documento, se presenta de manera conjunta los procesos de los cinco macroprocesos del PNR.

En el componente de Planeación del modelo general de procesos se identifican dos procesos. El primero se relaciona con la formulación de los Lineamientos específicos de educación, con número de secuencia 1, en los cuales se define la cobertura del Programa, es decir, las entidades federativas en donde operará, las comunidades educativas a las que se atenderá, los criterios que deben cumplir estas comunidades educativas para resultar beneficiadas, los recursos con los que cuenta el Programa para el ejercicio 2019, los criterios y la forma en que se asignaran los recursos, además del tipo de acciones al que se destinarán estos recursos, los mecanismos de coordinación, implementación y operatividad del Programa. Estos lineamientos fueron formulados por la Instancia Responsable, en este caso el INIFED. Con base en los lineamientos, el monto máximo que se podrá autorizar para la reconstrucción de un plantel educativo es de un millón y medio de pesos.

El siguiente proceso tiene que ver con la elaboración del programa de trabajo, con número de secuencia 2. La Instancia Responsable se encargó de elaborar un primer listado sobre los planteles educativos susceptibles de recibir apoyo para su reconstrucción. La población objetivo que se tomó en cuenta para conformar este listado fueron aquellos planteles educativos federales, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, que no habían sido atendidos por el FONDEN o por otras instancias, que no contaban con recursos asignados, o que no tenían recursos suficientes para su reconstrucción.

El segundo componente del modelo general de procesos es el de Difusión del Programa, y en éste se identificó un proceso que corresponde al número de secuencia 3 denominado información sobre planteles susceptibles de ser beneficiados. Este listado es el producto del proceso 2 y fue elaborado por la Instancia Responsable, quien lo entregó a la entidad federativa para su ratificación.

El tercer componente del modelo general de procesos es el de Solicitud de apoyos, y en éste existen dos procesos definidos en los Lineamientos específicos de educación. El proceso con número de secuencia 4 se denomina solicitud de subsidio. Los Lineamientos específicos de educación señalan que tal solicitud de subsidio estaría a cargo de la comunidad educativa por conducto del representante del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPSE), del Comité de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (CMI).

En las entrevistas realizadas a los funcionarios del INIFED, así como en la información levantada en el estudio piloto y en el trabajo de campo se supo que la solicitud de subsidio fue minoritariamente hecha por el CEPSE o el CMI. Las instancias encargadas en mayor proporción de dicha solicitud fueron las entidades federativas, a través de las secretarías estatales de educación pública, o las delegaciones estatales de la Instancia Responsable. En esta solicitud hubo intervención de la dirección del plantel educativo.

El siguiente proceso, número de secuencia 5, corresponde a la elaboración del Proyecto Técnico Presupuestado (PTP), el cual fue elaborado por la Instancia Responsable, en específico la Gerencia de Proyectos del INIFED, y consiste en un anteproyecto técnico y estimación presupuestal de las acciones de reconstrucción para cada uno de los planteles susceptibles de ser beneficiados. Con esta información, el INIFED contó con los elementos suficientes y necesarios para su toma de decisiones. Para la realización del PTP, la Instancia Responsable utilizó los manuales y normas de construcción y de reconstrucción, así como de criterios técnicos que ella misma había elaborado; documentos con mucho detalle y rigor técnico. En las entrevistas con funcionarios de las delegaciones estatales de la Instancia Responsable se supo que en varios casos los daños ocasionados por los sismos a la infraestructura educativa habían sido consecuencia de la omisión en el uso de estos manuales y normas en las labores previas de construcción o ampliación; es decir, construcciones fuera del modelo INIFED.

La Selección de beneficiarios es el siguiente componente del modelo general de procesos. Los Lineamientos específicos de educación hacen mención a tres procesos en este componente y con números de secuencia del 6 al 8. Por beneficiarios se entiende a las comunidades educativas de nivel básico, media superior y superior afectadas por los sismos y que no aún no habían sido atendidas, que no contaban con otra fuente de financiamiento o que habían sido atendidas y el recurso fue insuficiente para la atención en reconstrucción o rehabilitación.

El proceso 6 se refiere a la aprobación del subsidio por parte de la Instancia Responsable. Para esta aprobación se realizó un análisis de precios unitarios de acuerdo al catálogo de conceptos y necesidades que se incluyó en el PTP, con el fin de determinar y aprobar un presupuesto para cada plantel, hasta un monto de 1.5 millones de pesos. El INIFED, a través de la Dirección de Infraestructura, emitió el oficio de aprobación del subsidio y aprobación técnica. Este oficio se entregó a la Secretaría de Educación Pública de la entidad federativa, y ésta a su vez le hizo del conocimiento a la comunidad del plantel educativo apoyado.

Con base en el numeral 2.6 de los Lineamientos específicos de educación, los recursos del PNR se pueden destinar a la ejecución de acciones de reparación, rehabilitación, reconstrucción, adecuación o equipamiento que comprenden: i) evaluaciones o diagnósticos; ii) reconstrucción de daño menor, daño severo a moderado y daño grave; iii) acciones de equipamiento, y iv) evaluación de seguridad para la ocupación del plantel. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se pudo comprobar que las acciones aprobadas para el

ejercicio fiscal 2019 correspondieron fundamentalmente a rehabilitación de los planteles educativos por daños menores o moderados.

Los dos procesos siguientes consisten en la firma de convenios. El proceso 7 tiene que ver con la firma del Convenio Específico, instrumento jurídico que se firma entre la Instancia Responsable y la entidad federativa para establecer los mecanismos operativos entre ambos: i) autorizar la intervención del INIFED para las labores de reconstrucción en el o en los planteles educativos beneficiados de la entidad federativa; ii) gestionar conjuntamente la firma de convenios de concertación con las unidades educativas beneficiadas, y iii) llevar a cabo las acciones y gestiones necesarias para el acceso al plantel educativo beneficiado.

Por otro lado, la firma del Convenio de Concertación, proceso con número de secuencia 8, es un instrumento jurídico que suscriben la Instancia Responsable y la comunidad educativa, representada por el CEPSE o alguno de los miembros del CMI, y que tiene la finalidad de establecer las acciones que la comunidad educativa autoriza a llevar a cabo en el plantel educativo, a partir del PTP. Este Convenio de Concertación faculta al INIFED para administrar los recursos, designar al OEO y validar técnicamente los trabajos que se realizarán en el plantel educativo. En esta firma participan un representante de la comunidad educativa proveniente del CEPSE o CMI, el INIFED y la entidad federativa.

El componente de Producción de bienes y servicios del modelo general de procesos agrupa tres procesos que tienen que ver con la contratación del OEO y el inicio de las acciones de reconstrucción. El proceso 9 corresponde a la contratación de la empresa encargada de la reconstrucción. Este proceso se compone a su vez por tres subprocesos. El subproceso 9.a corresponde a la licitación pública por plantel educativo que realiza el INIFED a nivel nacional. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se constató que la gran mayoría de los OEO conocieron sobre la oportunidad de trabajar en el PNR para la reconstrucción de planteles educativos a través de Compranet.

Una vez que los OEO postulan para atender a algún plantel educativo, se lleva a cabo el siguiente subproceso, 9.b, que corresponde a la visita de obra de las empresas concursantes al plantel. En esta visita se hacen aclaraciones del catálogo del PTP, con la cual las empresas presentan su propuesta final. Con esta propuesta y después de una evaluación, el INIFED lleva a cabo el último subproceso, 9.c, que corresponde a la asignación del OEO. Si bien la mayoría de los OEO se incorporaron al PNR a través de Compranet, hubo otras que recibieron adjudicaciones directas. Ambos procedimientos están previstos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público.

Realizada la asignación, se inicia la elaboración y firma del contrato, proceso con número de secuencia 10, el cual se firma entre la Instancia Responsable y el OEO. En el contrato se especifican las acciones a realizar, los tiempos de ejecución, las ministraciones a recibir y los datos de la cuenta bancaria productiva para el depósito.

En todos los contratos no se estableció el pago de un anticipo, sino que el primer pago se haría al primer mes de trabajos. Esto significa que los OEO financiaron al Programa durante sus primeras semanas de operación.

Posteriormente a la firma del contrato, el siguiente proceso corresponde a la secuencia 11 denominada inicio de la ejecución de acciones, para el cual se elabora una Acta de inicio de ejecución de la acción, que es firmada por un representante del OEO, un responsable del INIFED y, en calidad de testigos, la Directora o el Director del plantel educativo y representantes del CEPSE o del CMI.

En los Lineamientos específicos de educación no hay alusión a procesos del componente de Distribución de apoyos. Por su parte, en el componente de Entrega de apoyos se identifican cuatro procesos. Este componente inicia con el proceso denominado notificación de la conclusión de la acción, cuya instancia encargada de elaborarlo es el OEO. Este proceso tiene el número de secuencia 14. Esta notificación hace una vez que las acciones alcancen el 100% de avance físico. La notificación debe incluir la entrega del Proyecto Técnico Definitivo (PTD), con el cual la Instancia Responsable lleva a cabo una revisión completa y verifica que se cumplió con la calidad, especificaciones técnicas y alcances contenidos en el PTP.

El proceso con secuencia 15 se refiere a la evaluación de la seguridad para la ocupación del plantel. Este proceso consiste en que, una vez notificada la conclusión de la obra, la Instancia Responsable, a través del profesional facultado que designe, verifica que el plantel atendido cumple con las condiciones necesarias para su operación, así como que las acciones fueron realizadas conforme al PTP.

Con la entrega del documento de evaluación de la seguridad del plantel educativo, se da paso al siguiente proceso, con secuencia 16, que consiste en la entrega-recepción de la acción. El OEO entrega a la Instancia Responsable las cartas de garantía de materiales, equipamiento, mobiliario, pruebas de laboratorio, en caso de aplicar, y las que corresponden a la ejecución de la acción. El acta de entrega recepción se levanta en el plantel educativo y con la presencia de representantes del OEO, de la Instancia Responsable, del CEPSE o de CMI y de la Directora o el Director del plantel, esta última persona en calidad de testigo.

Para concluir con la entrega de apoyos, el OEO se encarga de actualizar la Cédula de Información Técnica (CIT), proceso con número de secuencia 17, en el sistema informático establecido para tal efecto. La Instancia Responsable, por su parte, a través de la delegación estatal se encarga de verificar dicha actualización. Debido a que al momento de realizar el trabajo de campo no se tenían acciones concluidas, no fue posible abundar sobre este proceso.

En el componente de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos fue posible identificar a los tres procesos restantes del macroproceso y con números de secuencia 12, 13 y 18. El proceso con número de secuencia 12 es el de supervisión y seguimiento de las

acciones, siendo la Instancia Responsable la encargada de su ejecución. En los Lineamientos específicos de educación se menciona que la Instancia Responsable debe llevar a cabo desde el inicio de ejecución de las acciones, proceso con número de secuencia 11, la supervisión, seguimiento y verificación de la ejecución de la acción. Este seguimiento se lleva a cabo por personal adscrito a las delegaciones estatales del INIFED, algunas de ellas designadas como coordinadoras regionales del Programa.

El proceso de secuencia 13 se refiere a la publicación de un informe trimestral y una base de datos sobre los beneficiarios del Programa. En los Lineamientos específicos de educación se señala a la Instancia Responsable como la encargada de la elaboración de dicho informe, aunque en la práctica la Instancia de Coordinación se ha encargado de integrar y difundir los informes trimestrales del PNR. Al momento de elaborar este documento se podían consultar en la página web "Reconstruyendo Esperanza" los informes alusivos al primer y segundo trimestres de 2019.[10] En esta página se menciona que "Para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos asignados al Programa, con fundamento en los artículos 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, referente al informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2019, se presentan los informes trimestrales correspondientes al Programa U281 - Programa Nacional de Reconstrucción."

Los rubros que incluye el segundo informe trimestral 2019 del sector educación son los siguientes: i) introducción; ii) acciones realizadas durante el periodo para alcanzar los objetivos y metas; iii) en su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; iv) acciones de coordinación; v) presupuesto, y vi) acciones de reconstrucción de planteles educativos.

Por último, el proceso 18 del macroproceso de educación tiene que ver con la publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios. En las entrevistas realizadas a funcionarios y personal operativo de la Instancia Responsable se supo que hasta ese momento no se habían definido los mecanismos e instrumentos a seguir para cumplir con este proceso establecido en los Lineamientos específicos de educación. El equipo evaluador supone que tal publicación se llevará a cabo en la página Web "Reconstruyendo Esperanza".

En los Lineamientos específicos de educación no se identificaron procesos relativos a los componentes de Contraloría social y satisfacción de usuarios, y de Monitoreo y evaluación.

Macroproceso de salud

Los Lineamientos Específicos del PNR, publicados en el DOF el 26 de marzo de 2019, ordena a las Instancias Responsables a emitir los Lineamientos específicos para la ejecución

[10] https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/Accion/ProgramaNacional#documentos

de cada uno de los sectores: vivienda, educación, salud y cultura, con el fin de establecer los criterios generales para el funcionamiento y operación del Programa. En el sector salud, la Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES), como Instancia Responsable del Programa, es la encargada de la planeación, control, ejecución y supervisión de las acciones llevadas a cabo con el propósito de cumplir con los objetivos del Programa. Los funcionarios entrevistados fueron Haydé Martínez y Ubaldo Rivera., así como la Arq. Teresita López Romo, Directora General de Desarrollo de Infraestructura Física, el Dr. Alejandro Vargas, Director de Planeación y Desarrollo en Salud, y el Ing. David Martínez, Director de Evaluación Económica y Financiera.

A partir de la consulta de los *Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2919* (Lineamientos específicos de salud), de las entrevistas realizadas a funcionarios de la Instancia Responsable y de la información recopilada en el trabajo de campo, el macroproceso de salud se compone por 13 procesos, mismos que aparecen en el cuadro 5, en tanto que en el cuadro C.1, al final del documento, aparecen los procesos de los cinco macroprocesos en conjunto.

El macroproceso de salud inicia con el proceso sobre formulación y publicación de los Lineamientos específicos de salud, el cual pertenece al componente de Planeación del modelo general de procesos. Estos lineamientos fueron formulados por la Instancia Responsable y se publicaron en el DOF el jueves 29 de agosto de 2019, es decir poco más de cinco meses posterior a la publicación de los Lineamientos Generales del PNR. En la entrevista sostenida con los funcionarios de la Instancia Responsable se mencionó que dicho retraso fue porque no había acuerdo al interior de la Secretaría de Salud sobre el contenido de dichos lineamientos.

Cuadro 5
Macroproceso de salud: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada
1. Planeación	1	Formulación y publicación de los Lineamientos específicos		Instancia Responsable
2. Difusión del Programa	No se identificaron procesos en este componente			
3. Solicitud de apoyos	2	Elaboración del programa de trabajo		Instancia Responsable y entidades federativas
4. Selección de beneficiarios	3	Elaboración de la Cédula de Diagnóstico		Instancia Responsable
	4	Elaboración del listado inicial de acciones		Entidad federativa

	5	Elaboración del listado definitivo de acciones y su presupuesto		Instancia Responsable
	6	Firma del Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos	Expedición de oficios de autorización y registro de las obras autorizadas en el Sistema de Información	Instancia Responsable y entidades federativas
5. Producción de bienes y servicios	7	Transferencia de recursos		Instancia Responsable
	8	Contratación de las Instancias Ejecutoras		Entidad federativa
6. Distribución de apoyos	No se identificaron procesos			
7. Entrega de apoyos	10	Entrega-recepción de los trabajos	Cierre de acciones	Instancia Ejecutora
			Integración de la documentación de cierre	Instancia Ejecutora y entidad federativa
			Formalización del acta de entrega-recepción	Instancia Responsable, entidad federativa e Instancia Ejecutora
	11	Elaboración del Libro Blanco		Entidad federativa
8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	9	Reportes de los avances físico-financieros		Entidad federativa
	12	Supervisión para evitar irregularidades	Verificación del cumplimiento de las acciones	Entidad federativa
			Visitas de supervisión	Instancia Responsable
9. Contraloría social y satisfacción de usuarios	13	Integración y operación de Comités de Contraloría Social		Instancia Responsable
10. Monitoreo y evaluación	No se identificaron procesos de este componente			

Fuente: elaboración propia con información de los Lineamientos Generales del PNR y de los Lineamientos específicos de salud.

Los Lineamientos específicos de salud tienen como objetivo establecer los criterios, procesos y procedimientos específicos para la asignación de los recursos y su respectiva ejecución. Se especifica, entre otras cosas, a la población objetivo, los criterios de selección, el proceso para la asignación de recursos, los procedimientos para la verificación de la adecuada ejecución de las obras, así como de su conclusión. Para ello, la Instancia Responsable, en conjunto con las secretarías de salud o los servicios de salud de las entidades federativas,

elaboran un programa de trabajo para la adecuada coordinación de acciones que se llevarán a cabo conforme a lo establecido en los lineamientos.

En los Lineamientos específicos de salud no se identificaron procesos alusivos al componente de Difusión del Programa, mientras que en el componente de Solicitud de apoyos se identifica un proceso, con número de secuencia 2 y relacionado con la elaboración del programa de trabajo. Esta actividad se hizo de manera conjunta entre la Instancia Responsable y las entidades federativas. Estas últimas enviaron a la Instancia Responsable el listado de unidades médicas ubicadas en su territorio y que sufrieron daños por los sismos. Para elaborar este listado, las entidades federativas tomaron en cuenta la definición de población objetivo contenida en los Lineamientos específicos de salud, es decir aquellas unidades de salud afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 que no habían sido atendidas o que no disponían de recurso asignado para su reconstrucción, rehabilitación o sustitución. La Instancia Responsable recibió de las entidades federativas sus listas respectivas y las integró para hacer una lista preliminar de las unidades médicas a ser sujetas al subsidio.

El siguiente componente del modelo general de procesos es el de Selección de beneficiarios, y en éste se inscriben cuatro procesos del macroproceso de salud con los números de secuencia del 3 al 6. El proceso con secuencia 3 se refiere a la elaboración de la Cédula de Diagnóstico (CD). Una vez integrada la lista preliminar de las unidades médicas a ser sujetas al subsidio, la Instancia Responsable organizó brigadas de trabajo para que llevaran a cabo acciones de verificación de las unidades médicas y elaboración de la CD.

La CD contiene los siguientes datos de la unidad médica: i) generales; ii) servicio/capacidad; iii) revisión global de daños; iv) acciones ejecutadas, y v) reporte fotográfico. Adicionalmente, contienen las acciones a ejecutar, un costeo para determinar el monto estimado a ejecutarse y elementos de prioridad a obras necesarias para el funcionamiento adecuado de la unidad médica, como daños estructurales, rehabilitación de muros dañados, principalmente aquellos por los que había riesgo por contaminación por residuos peligrosos biológico-infecciosos, así como reconstrucción de almacenes de medicamentos.

Con la información de la CD por unidad médica, la Instancia Responsable elabora el listado inicial de acciones, proceso con número de secuencia 4, y en éste participan la DGPLADES, como instancia encargada del levantamiento y procesamiento de la CD, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física, encargada de emitir un certificado de factibilidad para el caso de reconstrucción, y la Dirección General de Protección Civil, quien emite dictámenes para casos de rehabilitación. Una vez que se integra toda la información y documentación, la Instancia Responsable elabora el listado definitivo de acciones, proceso con número de secuencia 5, y se envía a las entidades federativas para que éstas se encarguen de elaborar un presupuesto sobre el costo aproximado de la reconstrucción.

Una vez que la Instancia Responsable elabora el listado definitivo de las unidades médicas a ser incluidas en el Programa, y con los presupuestos definitivos aprobados por ésta misma, se procede a la formalización del Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos, proceso con número de secuencia 6. Este convenio es un instrumento jurídico que suscriben la Instancia Responsable y la entidad federativa, en donde se establecen los mecanismos y criterios necesarios para el funcionamiento y operación con acciones conjuntas que contribuyan a la planeación, control, calendario de ejecución, supervisión, rendición de cuentas, transparencia, dictaminación, aprobación, ejecución y cierre de proyectos y acciones, relacionados con la reconstrucción, reparación, acondicionamiento, equipamiento y evaluación de seguridad y ocupación de la infraestructura de salud.

En este proceso se lleva a cabo un subproceso relacionado con la expedición de oficios de autorización y registro de las obras, y el registro de las obras autorizadas en el Sistema de Información (SI). La Instancia Responsable es la encargada de elaborar un oficio por cada unidad médica, así como de la actualización del SI. En los Lineamientos específicos de salud no se explicita si este SI es el mismo al que hace referencia los Lineamientos Generales del PNR o es otro instrumento exclusivo para el sector salud. Según la definición contenida en los Lineamientos específicos de salud, al parecer es la segunda opción, es decir un SI independiente del propuesto en los Lineamientos Generales del PNR.

La información que debe incluirse en el SI es la siguiente: i) Clave Única del Establecimiento de Salud; b) municipio; c) localidad; d) El nombre y tipo de unidad médica; e) acciones a ejecutar; f) monto estimado; g) periodo de ejecución; h) convenio o Contrato; i) empresa, y j) avances por periodo.

El componente de Producción de bienes y servicios es el siguiente del modelo general de procesos y éste contiene dos procesos. El número 7 se refiere a la transferencia de recursos. La Instancia Responsable transfiere los recursos a la entidad federativa para la operación y funcionamiento del Programa, el cual es radicado en varias ministraciones de acuerdo al calendario estipulado en el Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos. Esta transferencia se hace a una cuenta bancaria productiva única y exclusiva para el PNR en el rubro de infraestructura de salud.

En la entrevista sostenida con los funcionarios de la Instancia Responsable se supo que debido al considerable retraso en la publicación de los Lineamientos específicos de salud y, por ende, en la firma del convenio específico de colaboración, las acciones aprobadas y presupuestas para el ejercicio fiscal 2019 consistieron en la reparación de unidades médicas con daños menores o en la formulación del proyecto ejecutivo en unidades médicas con daños moderados, severos o graves. Esta selección se pudo corroborar en los recorridos hechos en el estudio piloto y en el trabajo de campo.

El siguiente proceso de este componente se refiere a la contratación de las Instancias Ejecutoras, con número de secuencia 8. La Instancia Ejecutora es una persona física o moral encargada de llevar a cabo los proyectos y las acciones apoyadas con recursos del Programa. La contratación de estas Instancias Ejecutoras es por parte de las entidades federativas, informando previamente a la Instancia Responsable, y la adjudicación de proyectos y acciones se lleva a cabo siguiendo los preceptos de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. La Instancia Ejecutora debe llevar a cabo el proyecto o las acciones en la unidad médica adjudicada según lo estipulado y aprobado en la CD. Las ministraciones que se le hagan a ésta están en función de las estimaciones de obra entregadas a la entidad federativa.

Los Lineamientos específicos de salud no señalan procesos relacionados con el componente de Distribución de apoyos. Por otro lado, en el componente de Entrega de apoyos existen dos procesos, numerados con las secuencias 10 y 11. El proceso 10 tiene que ver con la entrega-recepción de los trabajos, y en éste existen tres subprocesos. El primer subproceso se refiere al cierre de acciones, el cual es realizado por la Instancia Ejecutora y consiste en un documento que entrega dicha instancia a la entidad federativa para informar que ha concluido con los trabajos adjudicados y según lo establecido en el contrato. El segundo proceso consiste en que, con la documentación de cierre de acciones, la entidad federativa verifica las acciones realizadas, y entre ambas recopilan la información idónea, suficiente y necesaria a ser entregada a la Instancia Responsable. Esta última se encarga del tercer subproceso, la formalización del acta de entrega-recepción, documento que será suscrito entre la Instancia Responsable, la entidad federativa y la Instancia Ejecutora.

El siguiente proceso del macroproceso de salud, con número de secuencia 11 es la elaboración del Libro Blanco, siendo la entidad federativa la encargada. El Libro Blanco debe contener los siguientes rubros: i) síntesis ejecutiva del proceso; ii) autorización de recursos; iii) entrega-recepción y aplicación de recursos; iv) informes y dictámenes, y v) reporte fotográfico del proceso de ejecución. El original del Libro Blanco se queda en resguardo de la entidad federativa, y una copia se entrega a la Instancia Responsable.

En el componente de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos del modelo general de procesos existen dos procesos, con número de secuencia 9 y 12. La entidad federativa es la encargada de elaborar los reportes de los avances físico-financieros del Programa en el sector salud, proceso con número de secuencia 9, y se envían a la Instancia Responsable y a la Instancia de Coordinación. Estos informes de los avances físico-financieros también son insumos para la elaboración del informe trimestral del PNR.

El otro proceso de este componente es el de supervisión para evitar irregularidades. Dicha tarea es realizada por la Instancia Responsable y consiste en verificar y comprobar que los recursos transferidos a la entidad federativa se hayan aplicado correctamente para el logro de los proyectos y las acciones del PNR en el sector de salud. En caso de encontrar alguna

omisión, la entidad federativa notifica a la Instancia de Coordinación para proceder en consecuencia. En este proceso existen dos subprocesos. El primero se refiere a la verificación del cumplimiento de las acciones, el cual es realizado por la entidad federativa y consiste en inspecciones físicas que permitan verificar que se está cumpliendo con la calidad y especificaciones de construcción indicadas en la CD, en el proyecto ejecutivo y en el contrato. El segundo subproceso es el de visitas de supervisión que realiza la Instancia Responsable, y consisten en visitas de supervisión a las obras con objeto de verificar la información proporcionada por la entidad federativa sobre el avance físico-financiero, la ejecución de las obras convenidas, la calidad de los trabajos, las especificaciones y la aplicación correcta de los recursos.

El último proceso del macroproceso de salud es el de integración y operación de Comités de Contraloría Social, inscrito en el componente de Contraloría social y satisfacción de usuarios del modelo general de procesos. Este proceso tiene el propósito de promover la participación de la población beneficiaria en acciones de verificación del cumplimiento de los proyectos y las acciones por parte del OEO y de la Instancia Responsable.

Macroproceso de cultura

Tras los sismos de septiembre del 2017 y de febrero del 2018, fue evidente la necesidad de reconstruir no solamente las viviendas que fueron afectadas, sino también otro tipo de inmuebles, entre los que se encontraban también bienes culturales. Por estas razones, el PNR incluye las acciones y procedimientos dedicados al ramo de cultura como uno de sus componentes. Los procesos específicos realizados para el cumplimiento de los objetivos del PNR en el macroproceso de cultura se presentan en el cuadro 6. Como se observa, se identificaron 15 procesos, de los cuales 13 están señalados en la normatividad, mientras que dos se rescataron de las entrevistas a los funcionarios del Programa.

Los Lineamientos Generales del PNR establecen que la Secretaría de Cultura, a través de la Dirección General de Sitios y Monumentos de Patrimonio Cultural (DGSMPC), sería la Instancia Responsable de la realización de acciones y procedimientos para cumplir con los objetivos del PNR en el macroproceso de cultura. Estos objetivos son atender a la población afectada por los sismos mediante el impulso, con instrumentos presupuestarios y normativos, de acciones de restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales

Cuadro 6
Macroproceso de cultura: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

Componentes del modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada
1. Planeación	1	Formulación y publicación de los Lineamientos		Instancia Responsable

		específicos		
2. Difusión del Programa	2	Difusión de la convocatoria	Publicación de la convocatoria en Internet	Instancia Responsable
			Comunicación a Centros INAH	Instancia Responsable
3. Solicitud de apoyos	3	Solicitud de participación	Entrega electrónica de la solicitud	Instancia Beneficiaria
			Entrega física de la solicitud	Instancia Beneficiaria
4. Selección de beneficiarios	4	Evaluación de la Comisión Dictaminadora		Instancia Responsable
	5	Selección de las solicitudes de apoyo	Elaboración de dictamen sobre las solicitudes de apoyo	Instancia Responsable
			Validación de dictámenes	Instancia Responsable
			Publicación de resultados	Instancia Responsable
			Confirmación de resultados	Instancia Beneficiaria
	6	Definición del padrón de beneficiarios*		Instancia Responsable
	7	Elaboración del Convenio de Colaboración		Instancia Responsable e Instancia Beneficiaria
Componentes del modelo general de procesos	**Número de secuencia**	**Procesos identificados**	**Subprocesos identificados**	**Instancia encargada**
5. Producción de bienes o servicios	8	Liberación de recursos		Instancia Responsable
	9	Designación de especialistas en restauración de bienes		Instancia Responsable

		culturales*		
	10	Inicio de los trabajos de intervención		Instancia Beneficiaria
6. Distribución de apoyos	No se identificaron procesos de este componente			
7. Entrega de apoyos	12	Conclusión de los trabajos de intervención	Conclusión de los trabajos	Instancia Ejecutora
			Elaboración del Acta de entrega-recepción	Instancia Ejecutora e Instancia Beneficiaria
8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	11	Seguimiento de los trabajos de intervención		Instancia Responsable
	13	Revisión de los recursos públicos federales		Secretaría de la Función Pública
9. Contraloría social y satisfacción de usuarios	14	Integración y operación de Comités de Contraloría Social		Instancia Responsable
10. Monitoreo y evaluación	15	Procedimientos de evaluación interna		Instancia Responsable

* procesos identificados y que no aparecen en los Lineamientos específicos de cultura.
Fuente: elaboración propia con información de los Lineamientos Generales del PNR y de los Lineamientos específicos de cultura.

Los bienes culturales son definidos en los *Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019, de la Secretaría de Cultura* (Lineamientos específicos de cultura), como "los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; las construcciones vinculadas al interés histórico y artístico de cada entidad; los inmuebles cuyo destino sea el de conservar, difundir o exponer dichos bienes y a la cultura que da identidad a la comunidad, tales como casas de cultura, museos y bibliotecas; arquitectura histórica, vernácula y tradicional, además de los bienes muebles de carácter histórico, artístico y arqueológico, y bienes muebles asociados a los inmuebles, tales como retablos, pintura mural, vitrales, portones, entre otros."

Los Lineamientos Generales del PNR indican que la Instancia Responsable del Programa en el rubro de cultura, la DGSMPC, debe encargarse de los procesos de planeación, dictaminación, aprobación, ejecución, control, supervisión, rendición de cuentas y transparencia, así como del cierre de los proyectos, de acuerdo con el ámbito de su competencia. Es importante mencionar que, para el cumplimiento de los objetivos mencionados, el macroproceso de cultura cuenta con un Comité Ejecutivo, que es el órgano superior de decisión de las acciones que lleva a cabo el Programa. Asimismo, cuenta con una

Comisión Dictaminadora, encargada de analizar, valorar y aprobar las solicitudes de los beneficiarios, y una Comisión de Control y Seguimiento, encargada de verificar la correcta ejecución de los trabajos y aplicación de los recursos. El titular de la DGSMPC es el Arq. Arturo Balandrano, con quien se tuvo una plática, así como con los funcionarios Modesto Aceves y Marco Maza.

El Comité Ejecutivo se compone por el titular de la Secretaría de Cultura, el titular de la Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura, el titular de la Dirección General de Administración, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, el titular de la DGSMPC, así como los titulares del INAH y el INBA. El Comité Ejecutivo resuelve las controversias que puedan suscitarse con respecto a las acciones, y valida los dictámenes emitidos por la Comisión Dictaminadora.

La Comisión Dictaminadora se compone, según los Lineamientos específicos de cultura, por cinco miembros, designados por el Comité Ejecutivo, que deben ser especialistas en restauración, rehabilitación, conservación y mantenimiento de bienes culturales. En la entrevista realizada a los funcionarios de la Instancia Responsable se mencionó que dicha comisión había sido conformada por 20 especialistas en conservación de patrimonio cultural adscritos a la Instancia Responsable, al INAH, al INBA y a la UNAM.

Finalmente, la Comisión de Control y Seguimiento se compone del titular de la DGSMPC, un representante de la Dirección General de Administración, un representante del Centro INAH de la entidad federativa donde se encuentre el bien cultural a intervenir, el representante legal de la Instancia Beneficiaria, el responsable del proyecto de la Instancia Beneficiaria, y un representante del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Cultura.

El componente de Planeación, como primer paso de la implementación del PNR, incluye el establecimiento de los objetivos, el diagnóstico, las estrategias de acción y la programación y presupuestación del PNR en el macroproceso de cultura. El proceso con número de secuencia 1 corresponde a la formulación y publicación de los Lineamientos específicos de cultura, en donde se señala que se deben atender los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, además de la arquitectura popular y vernácula, o los sitios que dan identidad y son parte del patrimonio de diversa índole de las comunidades. Los Lineamientos específicos de cultura precisan además qué es lo que debe de tomarse en cuenta como bienes culturales, lo que no se encontraba especificado en los Lineamientos Generales del PNR. Finalmente, los Lineamientos específicos de cultura indican que el Programa debe incluir acciones de capacitación de artesanos locales en técnicas tradicionales de construcción.

Como el PNR es un Programa de reciente creación, el proceso de planeación representó un desafío para instancias como cultura, que no tienen experiencia en la realización de obra a gran escala o la formulación de lineamientos específicos. Por estas razones, el proceso de planeación tomó mucho tiempo. Los Lineamientos específicos de cultura fueron publicados en línea el 2 de abril del 2019, tal y como estaba previsto en los propios lineamientos, pero

se publicaron en el DOF hasta el 19 de septiembre del 2019. Este retraso en su publicación en el DOF obedeció, en primer lugar, a malentendidos entre la Instancia de Coordinación y la Instancia Responsable sobre la necesidad o no de ser publicados en el DOF, dando paso a incertidumbres jurídicas y especialmente a la existencia de atrasos en la implementación. En segundo lugar, el retraso se debió a una discrepancia entre la Secretaría de Cultura y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) sobre el proceso 7 relacionado con la elaboración del convenio de colaboración, situación que se resolvió a través de la intervención de la Instancia de Coordinación.

El componente de Difusión del Programa incluye in proceso con número de secuencia 2 y denominado difusión de la convocatoria. A diferencia de las otras Instancias Responsables del PNR, la de cultura optó por la publicación de una convocatoria que se publicó en la página de Internet de la Secretaría de Cultura (subproceso 2.a) y se comunicó a los Centros INAH de las entidades federativas (subproceso 2.b).

La convocatoria se publicó en abril de 2019, simultáneamente a la publicación digital de los Lineamientos específicos de cultura, pero antes de la publicación de los mismos en el DOF. Esto provocó incertidumbre, vacío jurídico, y posteriores dificultades en el momento de formalizar los apoyos mediante convenios de colaboración. La convocatoria estableció los plazos de recepción de solicitudes, planteando como máximo el 8 de mayo de 2019, con la posibilidad de tener hasta el 15 de mayo de 2019 para solventar cualquier faltante en la documentación. Asimismo, señalaba todos los requisitos y documentos que debían presentarse para acceder a los beneficios del Programa. La convocatoria no establecía plazos para la respuesta.

El tercer componente del modelo general de procesos es el de Solicitud de apoyos y en este se identifica un proceso, con número de secuencia 3, relacionado con la solicitud de participación, la cual se pudo hacer de forma electrónica al correo pnr@cultura.gob.mx o entrega física en las oficinas de la Instancia Responsable. Esta solicitud de apoyo debía incluir la siguiente documentación: i) solicitud de apoyo y documentación anexa firmada; ii) manifestación de que el bien cultural no había recibido otro apoyo federal en el ejercicio fiscal 2019; iii) copia de documentación legal; iv) expediente con el desglose de las acciones correspondientes a la propuesta de intervención del bien cultural; v) en caso de solicitar capacitación, expediente técnico con el proyecto de capacitación correspondiente; vi) documento de acreditación de la propiedad del bien objeto del proyecto, y vii) propuesta por escrito donde se describa la divulgación y difusión del proyecto.[11]

Una vez llenada la solicitud de apoyo, la potencial Instancia Beneficiaria remitió la documentación digital o física a la Instancia Responsable. A los Centros INAH de las entidades federativas también llegaron solicitudes de apoyo, y fue el personal de dichas

[11] La convocatoria se consultó en la siguiente dirección: https://www.cultura.gob.mx/recursos/convocatorias/201904/convocatoria_pnr.pdf

instituciones el que se encargó de remitirlo a la Instancia Responsable, de manera que los Centros INAH operaron también como vínculo en la solicitud de apoyos.

En los Lineamientos específicos de cultura se define como Instancias Beneficiarias a las entidades federativas, municipios, instituciones, académicas, grupos legalmente constituidos y particulares, promotores de un proyecto favorable, es decir, un proyecto aprobado para su apoyo.

La Selección de beneficiarios es el cuarto componente del modelo general de procesos y consiste en aquellos que se realizan para la obtención definitiva de un padrón de beneficiarios, así como en los mecanismos para depurar las solicitudes de apoyo y formalizar la selección de los beneficiarios. En los Lineamientos específicos de cultura se identificaron cuatro procesos en este componente y con número de secuencia del 4 al 7. El proceso con secuencia 4 es el de la evaluación de la Comisión Dictaminadora. Este Comité valoró, primero individualmente y posteriormente de manera colegiada, todas las solicitudes de apoyo recibidas en la convocatoria y emitió una resolución para cada una.

En la entrevista a funcionarios de la Instancia Responsable se supo que los dictámenes de la Comisión Dictaminadora se realizaron de acuerdo a los criterios de priorización señalados en los Lineamientos Generales del PNR, pero sobre todo en los Lineamientos específicos de cultura: i) valor arqueológico, artístico o histórico; ii) que prestan servicios a la comunidad; iii) que forman parte de la identidad de la localidad; iv) que fueron afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018; v) que no tenían recursos disponibles para su recuperación en los programas existentes, y vi) con grado de deterioro o riesgo de pérdida.

El siguiente proceso, con número de secuencia 5 fue el de la selección de las solicitudes de apoyo, el cual lo llevó a cabo la Instancia Responsable, a partir de la realización de cuatro subprocesos. En una primera instancia, la Comisión Dictaminadora elaboró un dictamen sobre cada una de las solicitudes. El siguiente, subproceso 5.b, consistió en la validación del dictamen por parte del Comité Ejecutivo. Posteriormente, la Instancia Responsable publicó los resultados de las solicitudes de apoyo dictaminadas favorablemente, subproceso 5.c.[12] Los resultados incluían la siguiente información: i) entidad federativa; ii) municipio/alcaldía; iii) localidad; iv) nombre del inmueble/proyecto, y v) monto. Por último, la Instancia Beneficiaria se puso en contacto con la Instancia Responsable para confirmar el resultado y formalizar la recepción del apoyo a través de una cuenta bancaria productiva, subproceso 5.d.

La definición del padrón de beneficiarios es el siguiente proceso, con número de secuencia 6, en donde la Instancia Responsable se encargó de transmitir la información a la Instancia de Coordinación, además de incluir a dicho padrón dentro de sus informes trimestrales.

[12] Los resultados se pudieron consultar en la siguiente dirección: https://www.cultura.gob.mx/recursos/convocatorias/201907/resultados_pnr_2019.pdf

El componente de selección de beneficiarios concluye con el proceso de secuencia 7 relacionado con la elaboración del Convenio de Colaboración, el cual suscriben la Instancia Responsable y la Instancia Beneficiaria. En este convenio se especifican las competencias de las partes involucradas y los compromisos que adquieren para llevar a cabo las acciones del Programa de manera correcta. Se establecen los derechos y obligaciones de las partes, la vigencia del convenio, el mecanismo para la transferencia de recursos y el acuerdo de voluntades orientado al objetivo del Programa. Si no se ha suscrito el Convenio de Colaboración respectivo, no puede formalizarse la recepción del apoyo, ni pueden transferirse los montos acordados a la Instancia Beneficiaria.

En las entrevistas con los funcionarios de la Instancia Responsable y en el trabajo de campo se constató que la oficina jurídica de la Instancia Responsable diseñó y puso en marcha dos Convenios de Colaboración adicionales *ad hoc* a bienes culturales específicos. El primero de ellos fue la suscripción entre la Secretaría de Cultura, la CONAVI y el propietario de una vivienda con valor patrimonial. En este caso, la Secretaría de Cultura transfirió el apoyo financiero a la CONAVI y se encargó que proponer al asistente técnico para la restauración de la vivienda. La CONAVI, por su parte, firmó un Convenio de Adhesión entre esa instancia y la persona beneficiaria.

El segundo fue para apoyar a inmuebles religiosos, templos e iglesias. En un principio se diseñó un convenio entre la Instancia Responsable y la arquidiócesis al que pertenece el inmueble. Sin embargo, tal instrumento no tuvo sustento en el marco jurídico del país, por lo que se optó por una segunda alternativa, en donde el convenio se suscribiría entre la Instancia Responsable y la Secretaría de Obras de la entidad federativa o del municipio, siempre y cuando esta última estuviera al corriente en sus obligaciones con el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El diseño y operación de ambos instrumentos *ad hoc* consumieron tiempo. En los Lineamientos específicos de cultura que habrán de publicarse para el ejercicio fiscal 2020, se deberá de atender la cuestión de los problemas que han sido evidentes en la firma de los convenios. Se tiene que agilizar dicho proceso, ya que ha tomado mucho tiempo para el inicio de los trabajos de restauración.

La Producción de bienes y servicios es el siguiente componente del modelo general de procesos y en los Lineamientos específicos de cultura existen tres procesos relacionados con éste y con números de secuencia del 8 al 10. Una vez suscrito el Convenio de Colaboración, los proyectos y las acciones de restauración de bienes culturales, producción de bienes y servicios, inicia con la liberación de recursos por parte de la Instancia Responsable hacia la Instancia Beneficiaria. La transferencia de recursos se hace en una sola exhibición y a una cuenta bancaria productiva. El monto transferido es el monto total aprobado por el Comité Ejecutivo. Ni en los Lineamientos específicos de cultura ni en la convocatoria se estableció un monto máximo de apoyo.

El proceso con número de secuencia 9 se refiere a la designación de especialistas en restauración de bienes culturales. Este proceso no está contemplado en los Lineamientos específicos de cultura, sin embargo fue mencionado en las entrevistas con los funcionarios de la Instancia Responsable, quien es la encargada de proponer a las Instancias Beneficiarias a personas físicas o morales para que se encarguen de los proyectos ejecutivos y de las acciones de restauración, rehabilitación, conservación, mantenimiento o prevención en bienes culturales. La actuación de estas figuras persigue salvaguardar el patrimonio cultural, respetando sus valores y significados, garantizando su acceso y disfrute para generaciones presentes y futuras.

El inicio de los trabajos de intervención es el siguiente proceso, con número de secuencia 10. El encargado de éste es la Instancia Beneficiaria, quien contrata a un OEO para que se haga cargo, ya sea de la elaboración del proyecto ejecutivo, de las acciones de restauración, o de ambas. Una vez que la Instancia Beneficiaria contrata a un OEO, debe notificar a la Instancia Responsable.

Al igual que en el macroproceso de salud, el considerable retraso en la publicación de los Lineamientos específicos de cultura y, por ende, de la firma de los convenios de colaboración, se tradujo en que la gran mayoría de los proyectos aprobados en 2019 consistieran en la formulación del proyecto ejecutivo para la restauración del bien cultural, aspecto a llevarse a cabo en 2020, y a lo más labores de apuntalamiento en el bien cultural a ser intervenido.

Una modalidad adicional de inicio de los trabajos, más allá del proyecto ejecutivo o de las acciones menores de restauración, consiste en la puesta en marcha de talleres de capacitación, que consisten en la instrucción a personas para obtener capacidades o habilidades para el desarrollo de acciones encaminadas a la recuperación de los bienes culturales. En los resultados de la convocatoria, o lista de solicitudes beneficiadas con los apoyos del Programa, no se incluyeron este tipo de apoyos. Sin embargo, en la entrevista realizada a los funcionarios de la Instancia Responsable se mencionó que se apoyarían talleres en este año. El equipo evaluador no consiguió información en campo sobre estos talleres.

Los Lineamientos específicos de cultura no aluden a algún proceso relacionado con el componente de Distribución de apoyos, mientras que en el de Entrega de apoyos se describe un proceso, con número de secuencia 12 y que comprende dos subprocesos. Este proceso se refiere a la conclusión de los trabajos de intervención. En el subproceso 12.a, la Instancia Ejecutora, u OEO, debe notificar y entregar a la Instancia Beneficiaria la documentación que acredite la conclusión de los trabajos de intervención, ya sea el proyecto ejecutivo, las acciones de restauración o ambas.
El subproceso 12.b es el de la elaboración del acta de entrega-recepción, el cual suscriben la Instancia Ejecutora y la Instancia Beneficiaria. Dicha acta se debe entregar a la Instancia Responsable, acompañada de a siguiente documentación: i) solicitud de apoyo y sus anexos; ii) dictamen emitido por la Comisión Dictaminadora, y iii) formato de seguimiento y comprobación de recursos.

El Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es el siguiente componente del modelo general de procesos. Los Lineamientos específicos de cultura tienen dos procesos en este componente. El primero es el seguimiento de los trabajos de intervención, el cual tiene el número de secuencia 11. Este trabajo de seguimiento es realizado por la Instancia Responsable y para ello se tiene contemplado la contratación de empresas verificadoras. La función de estas empresas es monitorear los apoyos y dar seguimiento a las obras.

El siguiente proceso es la revisión de los recursos públicos federales. Su número de secuencia es el 13 y la SFP es la encargada de tal proceso, debido a que los recursos públicos federales otorgados para la aplicación de las acciones de restauración mantienen esa naturaleza jurídica para los efectos de su fiscalización y transparencia. Por otro lado, los Lineamientos específicos de cultura no señalan acciones ni generales ni específicas para el seguimiento a los beneficiarios.

El proceso vinculado al componente de Contraloría social y satisfacción de los usuarios es el de integración y operación de Comités de Contraloría Social, proceso con número de secuencia 14. La Instancia Responsable es la encargada de integrar estos comités y debe promover en éstos la participación de personas beneficiarias del Programa. Las funciones de los comités consisten en el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados. En este rubro existe una imprecisión en los Lineamientos específicos de cultura, ya que su población objetivo consiste en comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, que cuenten con declaratoria de desastre natural. Sin embrago, en la conformación de los comités se habla de población beneficiaria. El Programa deberá avanzar en la definición sobre las personas, y no las comunidades, beneficiarias del Programa en el rubro de cultura.

Por último, en el componente de Monitoreo y evaluación existe un componente, con número de secuencia 15, sobre los procedimientos de evaluación interna. El numeral 10 de los Lineamentos específicos de cultura dice que “La Secretaría de Cultura podrá instrumentar un procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear la aplicación de las acciones …”. En las entrevistas que se llevaron a cabo no hubo referencia explícita sobre el interés por parte de la Instancia Responsable, y su viabilidad, para la puesta en marcha de instrumentos de evaluación interna. Sin embrago, es un avance el que exista esta iniciativa en dichos lineamientos.

Análisis de procesos sustantivos del Programa

En los *Términos de Referencia Evaluación de Procesos* (CONEVAL; 2017) se señala que el desarrollo de la evaluación de procesos requiere de la revisión del contexto en el que el Programa se ejecuta, y un análisis del marco normativo que lo rige. El análisis de gabinete proporciona información para mapear el proceso general de implementación del Programa y cada uno de sus elementos, detectar los puntos clave de la operación e identificar los actores relevantes que intervienen. Por otro lado, la realización de entrevistas a profundidad, semi-estructuradas y/o grupos focales con actores clave permite obtener información sobre la implementación del Programa y la identificación de elementos relevantes de análisis. Esto significa que los procesos son todas las acciones, tareas, actividades, pasos y trámites que el Programa lleva a cabo para el logro de sus objetivos.

Cada programa presupuestario puede llevar a cabo distintos macroprocesos, procesos y subprocesos para cumplir con sus objetivos. Por ejemplo, en el caso del PNR, su objetivo general consiste en atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de septiembre de 2018, con un enfoque de derechos humanos, 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 conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Para cumplir con este objetivo, la SEDATU, a través de la DGOTAZR, es la Instancia de Coordinación, mientras que la CONAVI; la Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura, son Instancias Responsables.

El PNR lleva a cabo cinco macroprocesos para el cumplimiento de sus objetivos: i) los de la Instancia de Coordinación, establecidos en los Lineamientos Generales del PNR, y ii) los que llevan a cabo cada una de las cuatro Instancias Responsables, procesos señalados en los Lineamientos Específicos correspondientes. Estos cinco macroprocesos han sido descritos y analizados en el acápite anterior.

Con base en la normatividad existente, un proceso sustantivo se define de la siguiente manera: aquel que se relaciona directamente con las funciones sustantivas de la dependencia o entidad, es decir, con el cumplimiento de la misión y genera las características de producto/servicio que son apreciadas por los ciudadanos, el cliente o la sociedad (SFP, 2016). Otra definición es la siguiente: procesos de los que dependen el cumplimiento de misión y objetivos estratégicos de la institución. Se identifican a partir de su contribución a la consecución de dichos objetivos. La mayoría se relaciona directamente con los productos o servicios ofrecidos a la ciudadanía por lo que sus usuarios son generalmente externos a la institución (SHCP, 2018).

Por otro lado, para el CONEVAL, un proceso sustantivo es aquel que contribuye de manera directa al cumplimiento de los objetivos del Programa. Por ejemplo, si el PNR tiene el propósito de otorgar subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas unidades de salud y bienes culturales, entonces los procesos sustantivos son aquellos que forman parte de los componentes del modelo general de procesos y que si no se llevaran a cabo no habría forma de transferir el subsidio a la población beneficiaria.

A partir de esta lectura sobre los macroprocesos del PNR y las definiciones de procesos sustantivos, se concluye que los procesos sustantivos son aquellos que inciden de manera directa e inequívoca en la consecución de los objetivos del Programa, en este caso acciones de reconstrucción de vivienda, de infraestructura educativa, de infraestructura de salud y de bienes culturales, y en la forma en la que estas acciones de reconstrucción, o su población beneficiaria, es acorde con su población objetivo.

Existen procesos sustantivos en el PNR que son comunes a los cinco macroprocesos del Programa, aunque en cada macroproceso se puedan llevar a cabo distintos procesos y subprocesos. Los procesos sustantivos conjuntan actividades que permiten transformar los elementos de entrada, lo que se va transformar durante la ejecución de un proceso, en resultados, salidas o bienes y servicios.

En la identificación, mapeo y descripción de los cinco macroprocesos del PNR que se realizó en el rubro anterior se puede concluir que todos ellos son sustantivos en tanto que forman parte del modelo general de procesos y coadyuvan, en mayor o menor grado, al logro de los objetivos del PNR. En los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020* (CONEVAL, 2019) se establece que se debe analizar a profundidad al menos dos de los procesos sustantivos del Programa, los cuales deben ser seleccionados a partir del conocimiento de los responsables del Programa y en consenso con el CONEVAL. En los cuadros anexos C.3.1 al C.3.4 que aparecen al final del documento se presenta información sobre límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos sustantivos de los macroprocesos de vivienda, educación, salud y cultura.

En las reuniones sostenidas con funcionarios de la Instancia de Coordinación, de las Instancias Responsables y de CONEVAL con este propósito, se acordó incluir en el análisis a los procesos relacionados con los componentes de selección de beneficiarios y de producción de bienes y servicios. En un principio, el equipo evaluador había propuesto incluir el componente de entrega de apoyos, en vez del de producción de bienes y servicios. Sin embargo, ante el retraso en el inicio de las acciones, se pensó que probablemente al momento de hacer el estudio piloto y el trabajo de campo no habría acciones concluidas que permitieran indagar un poco más el componente de entrega de apoyos. Por lo anterior, los componentes acordados fueron selección de beneficiarios y producción de bienes y servicios.

La selección de beneficiarios constituye un componente del modelo general de procesos con una serie de procesos que permiten determinar quién va a ser el destinatario de las acciones del Programa, en este caso la población y las localidades que recibirán subsidio para la reconstrucción. Corresponde a una función sustantiva del PNR en la medida en que hace efectivo el diagnóstico del problema, es decir cuál es la población afectada y que potencialmente se podría beneficiar del PNR. Los procesos de selección de beneficiarios que lleva cada una de las Instancias Responsables son distintos y responden a la forma de actuar de cada Instancia, a la manera en que fue planeada dicha intervención y al bien específico que apoya cada Instancia Responsable.

La producción de bienes y servicios es también un proceso sustantivo, puesto que el cumplimiento en tiempo y forma de los procesos que forman parte de esta etapa son cruciales para el logro del objetivo y el cumplimiento de las metas. Estos procesos también son diferenciales entre las Instancias Responsables que participan en el PNR. En los procesos del PNR de producción de bienes y servicios intervienen, por ejemplo, las personas de los hogares cuyas viviendas van a ser reconstruidas y los asistentes técnicos que orientarán la reconstrucción de la vivienda; los directivos, profesores y padres de familia cuyas escuelas de sus hijos fueron dañadas por los sismos, así como el OEO que se encargará de la reconstrucción del plantel educativo; el OEO encargado de la rehabilitación o la reconstrucción de la unidad de salud, el OEO que hará la restauración del bien cultural, así como la persona especialista en el tema que coordinará las acciones de restauración de dicho bien cultural.

El análisis de los procesos sustantivos se lleva a cabo partiendo de la premisa de su importancia estratégica para el logro de los objetivos del PNR y sus metas para el ejercicio fiscal 2019, y tomando como base cinco elementos: i) insumos y recursos (tiempo de ejecución; personal encargado y su estructura organizacional; recursos financieros autorizados; infraestructura disponible); ii) productos o resultados; iii) sistemas de información; iv) mecanismos de coordinación, y v) pertinencia de los procesos.

Selección de beneficiarios

Los procesos que forman parte del componente de selección de beneficiarios del modelo general de procesos son aquellos que realizan los funcionarios y operadores del Programa para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado. La selección de los beneficiarios se hace a partir de la normatividad del Programa, en específico entre el balance de la población objetivo y el techo presupuestario que se tiene para su atención. Los elementos que suelen tomarse en cuenta para alcanzar ese balance son los criterios de prioridad para la selección de los beneficiarios. La selección de los beneficiarios repercute en la eficiencia y eficacia del Programa en el logro de sus objetivos.

Como se mencionó previamente, el PNR se compone por cinco macroprocesos, de los cuales uno corresponde a la Instancia de Coordinación y los otros cuatro a las Instancias

Responsables de la reconstrucción de vivienda, infraestructura educativa, infraestructura de salud y bienes culturales, respectivamente. En el cuadro 7 se presentan los procesos de cada macroproceso que forman parte del componente de selección de beneficiarios.

Cuadro 7
Procesos del componente de selección de beneficiarios, 2019

Instancia de Coordinación	Instancia Responsable de vivienda	Instancia Responsable de educación	Instancia Responsable de salud	Instancia Responsable de cultura
7. Establecimiento de los lugares de implementación de los proyectos y las acciones	3. Visitas para levantar las CIS	6. Aprobación del subsidio	3. Elaboración de la Cédula de Diagnóstico	4. Evaluación de la Comisión Dictaminadora
8. Integración del Padrón de Beneficiarios	5. Integración de los casos de los posibles beneficiarios del Programa	7. Firma del Convenio Específico	4. Elaboración del listado inicial de acciones	5. Selección de las solicitudes de apoyo
9. Revisión del Padrón de Beneficiarios	6. Instauración del Comité de Financiamiento y del Comité de Evaluación Técnica	8. Firma del Convenio de Concertación	5. Elaboración del listado definitivo de acciones y su presupuesto	6. Definición del padrón de beneficiarios
10. Suscripción de convenios de colaboración	7. Aprobación del subsidio		6. Firma del Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos	7. Elaboración del Convenio de Colaboración
12. Solicitud de autorización para modificaciones a los programas específicos	9. Elaboración del registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa			
	11. Firma del Convenio de Adhesión y emisión del Certificado de Subsidio			
	12. Firma del Contrato Privado de Servicios entre las personas beneficiarias y el asistente técnico			

	y/o el organismo ejecutor de obra			

Nota: el número que antecede a la descripción del proceso corresponde a su número de secuencia.
Fuente: cuadros 1, 3, 4, 5 y 6.

Como se aprecia en el cuadro 7, la Instancia de Coordinación inicia el componente de selección de beneficiarios con el proceso relativo al establecimiento de los lugares de implementación de los proyectos y las acciones del Programa, a partir de los criterios de priorización. En los Lineamientos Generales del PNR se establece que el Programa se implementará en localidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, ubicadas en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, de acuerdo con los criterios de priorización señalados en dichos lineamientos y en los respectivos lineamientos específicos. La prioridad en los Lineamientos Generales del PNR se asigna a la población que habita en: i) zonas con mayor grado de marginación; ii) con población mayoritariamente indígena; iii) con altos niveles de violencia; iv) con mayor concentración de daños materiales; v) la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y vi) el mayor daño en la infraestructura y las viviendas.

Este concepto de población objetivo y los criterios de prioridad contenidos en los Lineamientos Generales del PNR a tomar en cuenta para la selección de los beneficiarios no necesariamente fueron los mismos que se suscribieron en los lineamientos específicos correspondientes. En los Lineamientos específicos de vivienda, su definición de población objetivo es similar a la de los Lineamientos Generales del PNR y se menciona, además, que para determinar a la población prioritaria se aplicarán los criterios señalados en los Lineamientos Generales del PNR, así como los de elegibilidad establecidos en estos lineamientos específicos: i) que la vivienda haya sida afectada por los sismos y que aún no cuente con las condiciones de habitabilidad y seguridad adecuadas; ii) personas que no hayan sido incorporadas en los censos, y iii) personas que recibieron algún tipo de apoyo, pero que no fue suficiente para que la vivienda tenga condiciones de habitabilidad.

En los Lineamientos específicos de educación, la población objetivo se circunscribe a comunidades educativas de 11 de las 12 entidades federativas señaladas en los Lineamientos Generales del PNR (a excepción de Tabasco), con planteles públicos de los niveles básico, medio superior y superior y con los siguientes criterios de selección: i) planteles afectados por la ocurrencia de los sismos y que a la fecha no se hayan atendido en su reconstrucción total; ii) planteles que a la fecha no cuenten con programación de otra fuente de financiamiento para su reconstrucción, y iii) planteles que recibieron alguna fuente de financiamiento, pero que fue insuficiente para su total reconstrucción o rehabilitación.

Por su parte, los Lineamientos específicos de salud consideran como población objetivo a las comunidades que hayan sido afectadas en su infraestructura de salud por los sismos y que no hayan sido atendidas o no dispongan de recursos asignados para su reparación, acondicionamiento, reconstrucción o equipamiento. A diferencia de vivienda y educación,

en salud no se incluye como población objetivo a las unidades de salud que fueron atendidas, pero que no fue suficiente para su reconstrucción total. Sin embrago, en el trabajo de campo se corroboró que algunas unidades de salud beneficiarias del Programa para el ejercicio fiscal 2019 habían recibido previamente apoyo del FONDEN o de la entidad federativa. Cabe mencionar que los criterios de selección que se mencionan en los Lineamientos específicos de salud no son eso, sino más bien tipos de apoyo (rehabilitación, substitución, reubicación).

Y en cuanto a los Lineamientos específicos de cultura, en el rubro de cobertura se señalan a los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 que aún no cuenten con recursos disponibles para su recuperación en los programas existentes, mientras que su población objetivo son las comunidades afectadas por los sismos y que cuenten con declaratoria de desastre emitida por la Secretaría de Gobernación. No hay alusión a criterios de selección, como tampoco de la posibilidad de que los bienes culturales a apoyar hayan recibido algún apoyo previo para su reconstrucción. En el trabajo de campo se comprobó que la gran mayoría de los bienes culturales seleccionados no mostraban evidencia física de algún apoyo previo para subsanar los daños ocasionados por los sismos.

Este es el escenario normativo en el cual se llevó a cabo la selección de beneficiarios en las cuatro Instancias Responsables. Como se observa en el cuadro 7, las cuatro instancias siguieron caminos y recorrieron procesos distintos para la selección de sus beneficiarios para el ejercicio fiscal 2019. En vivienda se llevaron a cabo cinco procesos, mientras que en salud y en cultura fueron cuatro procesos y tres procesos en educación.

Los insumos fundamentales que tuvieron las cuatro Instancias Responsables para la selección de los beneficiarios fueron el Censo FONDEN, cuyo nombre en la normatividad del FONDEN es diagnóstico definitivo de daños, el Censo Bienestar y otros censos elaborados por el sector público y por las entidades federativas e incluso municipios. Esta información se presenta en los Lineamientos Generales del PNR y en el *Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción 2019* que fue elaborado por la SEDATU. En el cuadro 8 se anotan las acciones por atender por sector y entidad federativa. La información contenida en dicho cuadro representa la población objetivo de las cuatro Instancias Responsables y cuantificada hacia los meses de agosto y octubre de 2018.

El tiempo de ejecución y la distribución de recursos financieros para la selección de beneficiarios fue diferencial por Instancia Responsable:

En vivienda, las visitas de los asistentes técnicos a las viviendas identificadas como población objetivo iniciaron desde el mes de enero de 2019 y su propósito consistió en levantar la CIS y tomar fotografías de la casa para integrar el expediente. Al ir a campo los asistentes técnicos se encontraron, en algunos casos, con que: i) la vivienda estaba deshabitada; ii) ya se había concluido la reconstrucción, o iii) el propietario no quiso ser beneficiario del PNR. Asimismo, hubo otra cantidad de viviendas que no estaban en el listado, pero que al hacer la

visita se constató que la vivienda fue dañada por los sismos y ésta o no había sido incluida en los censos precedentes, o si lo había sido aún no reunía condiciones de habitabilidad.

El Comité de Financiamiento de la CONAVI hizo las primeras aprobaciones de subsidio en su reunión del mes de febrero. Con base en información de los informes trimestrales de 2019, al 31 de marzo se habían aprobado 3,588 apoyos, en tanto que para junio ya se tenían 18,429 apoyos aprobados, con una inversión comprometida de 2,683 millones de pesos, equivalente al 48% del presupuesto autorizado en el PEF, es decir 5,600 millones de pesos.

La propia CONAVI proyectó realizar 52,311 acciones de vivienda en 2019, con un presupuesto de 5,075 millones de pesos, y con un promedio de 97,017 pesos por subsidio. Estas acciones representarían 39% de las acciones pendientes enunciadas en el cuadro 8.

Cuadro 8
México: acciones por atender por sector y entidad federativa, 2018

Entidad federativa	Vivienda*	Educación	Salud	Cultura
Total	133,372	879	266	1,140
Chiapas	29,067	206	14	40
Ciudad de México	5,952	11	103	60
Guerrero	2,313		15	40
Hidalgo				3
México	3,570	150	40	161
Michoacán		17		
Morelos	13,893	53	20	90
Oaxaca		430	51	413
Puebla	16,132		88	308
Tabasco				
Tlaxcala		12		23
Veracruz			15	2

* en el cuadro correspondiente se presenta una cantidad de 62,445 viviendas pendientes sin su distribución territorial.
Fuente: Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción 2019.

Los procesos para la selección de beneficiarios de educación iniciaron en abril de 2019, cuando la Instancia Responsable contó con todas las solicitudes de subsidio enviadas por parte de las comunidades educativas y con la elaboración del PTP para cada una de ellas. Con esta documentación e información procedió a la aprobación de los subsidios, en donde la Instancia Responsable emitió un Oficio de Aprobación del Subsidio y Aprobación técnica, documento mediante el cual la Instancia Responsable autorizó el monto asignado al plantel de acuerdo con el PTP.

Con base en la información proporcionada por la Instancia Responsable, las acciones aprobadas para el ejercicio fiscal 2019 ascendieron a 306, que representarían 35% de las

pendientes por atender señaladas en el cuadro 8. No se tuvo información sobre el monto de las acciones aprobadas.

Los Lineamientos específicos de educación determinan que una elaborado y entregado el oficio de aprobación, los siguientes procesos consisten en la firma de dos convenios. El primero es el convenio específico entre la Instancia Responsable y las entidades federativas, a efecto de establecer los mecanismos operativos entre ambos. La suscripción de estos convenios inició en mayo y para junio se habían firmado con los estados de Chiapas, México, Morelos, Oaxaca y Puebla. Por su parte, los convenios de concertación entre la Instancia Responsable y la comunidad educativa, representada por alguna persona del CEPSE o del CMI se comenzaron a firmar en julio de 2019. El equipo evaluador no tuvo información sobre el avance de esta firma al momento de redactar la presente entrega.

En el sector salud, sus lineamientos específicos determinan que la selección de beneficiarios inicia con el proceso relacionado con la elaboración de la CD por parte de la Instancia Responsable, una vez que ésta recibió de parte de las entidades federativas el listado de unidades médicas dañadas por los sismos y susceptibles de ser apoyadas. En la entrevista sostenida con los funcionaros de esta Instancia Responsable se supo que tales cédulas se comenzaron a elaborar en mayo de 2019.

La Instancia Responsable recibió en total 411 solicitudes de apoyo por parte de las entidades federativas, es decir un monto superior en 145 unidades en relación al número esperado según el dato que aparece en el cuadro 8. Al segundo trimestre de 2019, se reportó la verificación de 276 unidades médicas de los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos y Oaxaca, quedando por realizar 135 verificaciones.

La propia instancia reportó que al segundo trimestre se habían aprobado 92 unidades médicas para recibir apoyo y ubicadas en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca. Finalmente, la Instancia Responsable entregó al equipo evaluador el listado definitivo de acciones, un archivo Excel con fecha 31 de agosto de 2019, en donde se incluyeron 102 unidades de salud a ser beneficiadas con recursos del PNR para el ejercicio fiscal 2019 y con un monto de 491 millones de pesos. Las unidades de salud representan 38% de las acciones por atender, según datos del cuadro 8, en tanto que los 491 millones significan 61% de los originalmente autorizados. En la entrevista sostenida con los funcionarios de la Instancia Responsable se comentó que desde agosto de 2019 se había hecho una devolución de recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) porque no les iba a ser posible ejercer los 800 millones de pesos autorizados.

Hay dos razones por las que la Instancia Responsable regresó dinero a la SHCP. La primera porque la acción a ser apoyada tenía que concluir en 2019, y varias de las unidades verificadas requerían reconstrucción por daño severo a moderado o grave, aspecto que no era posible concretar con los meses restantes del año. La segunda porque los Lineamientos específicos de salud se publicaron en el DOF hasta el 29 de agosto de 2019, fecha a partir de la cual había

la posibilidad de firmar el convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos entre la Instancia Responsable y la entidad federativa.

En otras palabras, el considerable retraso en el proceso de formulación y publicación de los lineamientos específicos, que forma parte del componente de planeación, el primero en el modelo general de procesos, incidió en aplazar sustantivamente los tiempos para realizar y concluir los procesos de los componentes de selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios y entrega de apoyos.

En cultura, los tiempos y la causa de la demora fueron similares a los de salud. Los Lineamientos específicos de cultura determinan cuatro procesos para la selección de los beneficiarios. Estos inician con la evaluación, por parte de la Comisión Dictaminadora, de las solicitudes recibidas en la convocatoria. Estas solicitudes se recibieron hasta el 8 de mayo de 2019 y se tuvo hasta el 15 de mayo para solventar cualquier faltante. En total se recibieron 669 solicitudes, las cuales se cruzaron con la base de datos que se tenía sobre los 1,140 bienes culturales pendientes.

La Comisión Dictaminadora hizo la evaluación de 325 solicitudes en los meses de mayo y junio. Las restantes se rechazaron porque su documentación estaba incompleta, o porque no eran elegibles para el Programa. La definición del padrón de beneficiaros se tuvo y publicó en julio de 2019. En los resultados de la convocatoria, o la lista de solicitudes beneficiadas con los apoyos del Programa, se incluyeron 306 bienes culturales y con un presupuesto aprobado conjunto de 547 millones de pesos. Estos 306 bienes culturales a ser atendidos para el ejercicio fiscal 2019 representan 27% de los pendientes, según dato del cuadro 8, y el presupuesto aprobado representa 98% del autorizado.

La firma del convenio de colaboración suscrito entre la Instancia Responsable y la Instancia Beneficiaria se inició hasta octubre de 2019, debido a que los Lineamientos específicos de cultura se publicaron en el DOF hasta el 19 de septiembre de 2019. Según se comentó en la entrevista con funcionarios de la Instancia Responsable, los lineamientos se publicaron desde abril en la página web de la Secretaría de Cultura, y no se publicaron en el DOF, en un primer momento, por un mal entendido que se tuvo con la Instancia de Coordinación, y en un segundo momento por una discrepancia con la CONAMER sobre el contenido de los convenios de colaboración. De esta forma, el padrón de beneficiarios del PNR al segundo trimestre de 2019 arrojaba las siguientes cifras enunciadas en el cuadro 9.

La estructura organizacional, el personal ocupado y la infraestructura también fueron diferentes en cada una de las Instancias Responsables para el desarrollo de los procesos vinculados a la selección de beneficiarios:

Según los Lineamientos específicos de vivienda, las instancias encargadas de los procesos alusivos a la selección de beneficiarios fueron la Instancia Responsable y los asistentes técnicos. La asistencia técnica fue definida como la asesoría calificada proporcionada

personas físicas o morales para el diseño, presupuesto, construcción, materiales y sistemas constructivos, así como para la inspección técnica de la construcción, reconstrucción, remodelación, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación, con el objeto de elevar la calidad y optimizar costos. Esta figura constituye una primera gran diferencia sustancial entre el apoyo recibido por los beneficiarios con recursos del FONDEN y el apoyo otorgado por el PNR. En el primer caso, el beneficio se circunscribió a una ayuda monetaria, dejando al beneficiario la responsabilidad de administrar los recursos recibidos y llevar a cabo la reconstrucción de vivienda. En el PNR se adoptó un esquema distinto y muy cercano a un modelo de producción social de vivienda, habiendo al menos tres figuras participativas: la Instancia Responsable (CONAVI), el asistente técnico y el beneficiario.

Cuadro 9
PNR: beneficiarios por sector y entidad federativa, segundo trimestre de 2019

Entidad federativa	Vivienda	Educación	Salud	Cultura
Total	18,429	306	102	306
Chiapas	5,189	47	14	18
Ciudad de México		5	3	68
Guerrero	589		8	12
Hidalgo	2			
México	1,263	6	11	18
Michoacán				
Morelos	2,784	55	33	31
Oaxaca	6,700	145	22	53
Puebla	1,902	48	11	87
Tabasco				
Tlaxcala				19
Veracruz				

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las Instancias Responsables.

Los asistentes técnicos se encargaron de la primera visita a las viviendas para verificar el censo FONDEN y hacer las anotaciones sobre la pertinencia del potencial apoyo y el levantamiento de la CIS. En los Lineamientos específicos de vivienda no se les asignan más funciones a estos asistentes en el componente de selección de beneficiarios, sin embargo su actividad se prolongó durante todo el tiempo de este componente, al realizar visitas periódicas a la población potencialmente beneficiaria para informar sobre el avance de los trámites.

La contratación de los asistentes técnicos fue por parte de la Instancia Responsable. No hubo preferencia sobre personas o morales, pero sí se procuró que los contratados fueran de la región, o al menos la conocieran. Así ocurrió en varios casos. Los asistentes técnicos han significado para el Programa una figura que contribuye y apoya los aspectos arquitectónicos

y constructivos para la reconstrucción de viviendas, pero también han coadyuvado a la integración social y comunitaria.

La información levantada en la primera visita por los asistentes técnicos era enviada, al principio, a las oficinas centrales de la Instancia Responsable en la Ciudad de México. Muy pronto esta instancia constató que este procedimiento no era adecuado, porque se necesitaba mayor interacción cara a cara con los asistentes técnicos. Así surgió la idea de implementar oficinas de la Instancia Responsable en los lugares de atención del Programa. La iniciativa de austeridad republicana del Gobierno de México impuso restricciones y límites a tal idea. La solución fue armar oficias en algunas localidades de atención del Programa en la vertiente de vivienda y que fungieran como centros de atención microregional a los asistentes técnicos. A estas oficinas se les nombró Campamento CONAVI. El personal que labora en estos son funcionarios u operativos de la CONAVI que fueron delegados a esos lugares, y empleados oriundos de la localidad, encargados de tareas técnicas y digitales. Estos empleados fueron contratados bajo la modalidad de *outsourcing* debido a la restricción impuesta por el Gobierno de México sobre la no contratación de nuevo personal. Generalmente son titulados o recién egresados de las licenciaturas de arquitectura, ingeniería, administración o computación.

En el estudio piloto y en el trabajo de campo se visitaron y entrevistó a funcionarios y personal de los campamentos de Villaflores, Chiapas; Cuautla y Jojutla, Morelos; El Espinal, Oaxaca, e Izúcar de Matamoros, Puebla.

Los asistentes técnicos entregan la CIS y la memoria fotográfica de su primera visita en el campamento que le corresponde. El campamento revisa esta información y elabora una base de datos que envía a la Instancia Responsable para que esos casos sean analizados por la Comisión de Financiamiento y Evaluación Técnica. El campamento le notifica al asistente técnico sobre las viviendas que fueron aprobadas para su reconstrucción. El asistente técnico, a su vez, le comunica a la persona beneficiaria.

Una actividad adicional que llevan a cabo algunos campamentos es el de atender a la población que acude a éstos para solicitar información sobre la posibilidad de ser incorporados al Programa. Esta actividad se observó en Izúcar de Matamoros y en El Espinal. En el caso del campamento de Jojutla, éste se coordinó con el gobierno municipal y realiza esta función en una ubicación diferente a la del campamento; un inmueble propiedad del gobierno municipal, al cual se le ha bautizado como “la dirección de la reconstrucción”.

En contraparte, el INIFED, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura utilizaron sus estructuras organizacionales y sus infraestructuras originales para implementar el PNR. En las tres se procuró que las direcciones generales y los empleados que intervinieron en las acciones de reconstrucción con recursos del FONDEN también se hicieran cargo de estas tareas. Uno de los retos iniciales que hubo fue la aprehensión de la naturaleza, diseño y funcionamiento del PNR, un tanto distinto a lo conocido en el FONDEN, a decir de los

Lineamientos Generales del PNR. Ahora se trataba de atender a aquella infraestructura dañada por los sismos y que hasta el momento no había recibido apoyo, o que éste había sido insuficiente para que retornara a la normalidad de su operación. Se procuraba, además, tener mayor interacción entre la Instancia Responsable y la población beneficiaria.

La Instancia Responsable de educación coordinó sus procesos para la selección de los beneficiarios entre las oficinas centrales y las delegaciones en las entidades federativas. Estas delegaciones fueron las que estuvieron en contacto con las comunidades educativas y con los gobiernos de las entidades federativas para la elaboración de las solicitudes de apoyo, la formulación del PTP y el envío de la información requerida por las oficinas centrales de la Instancia Responsable para aprobar el subsidio. Las delegaciones también fueron pieza clave para la concreción de la firma del Convenio Específico entre la Instancia Responsable y la entidad federativa, así como de la firma del Convenio de Concertación, suscrito entre la Instancia Responsable y la comunidad educativa del plantel correspondiente.

En el sector salud, la Instancia Responsable, a través de la DGPLADES, fue la encargada de coordinar todos los procesos alusivos a la selección de beneficiarios. Ésta recibió de parte de las entidades federativas el listado de unidades médicas dañadas por los sismos y propuestas para su apoyo. También se encargó de operar y coordinar las brigadas de trabajo para verificar el listado entregado por la entidad federativa, agregar la CD y remitir esa información a la Instancia Responsable. Con esa información, la DGPLADES, en colaboración de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la propia Instancia Responsable, en su carácter de área de control presupuestal, se encargaron de la elaboración del listado definitivo de acciones y su presupuesto. Finalmente, la DGPLADES se puso en contacto con los gobiernos de las entidades federativas para, en su momento, concretar la firma del Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos.

Por lo que respecta a cultura, la Instancia Responsable, es decir la DGSMPC, se apoyó de los Centros INAH de las entidades federativas para llevar a cabo los procesos relacionados con la selección de beneficiarios. Estos Centros INAH coadyuvaron a la difusión de la convocatoria y fungieron como lugares para la atención de dudas y recepción física de expedientes, los cuales turnaron a las oficinas de la DGSMPC. La Instancia Responsable se encargó de conformar a la Comisión Dictaminadora, de proporcionarle la información requerida para sus actividades y de ofrecer el lugar apropiado para las regiones. La Instancia Responsable recibió los dictámenes de cada solicitud, así como la validación de éste emitida por el Comité Ejecutivo, órgano superior de decisión de las acciones del Programa, integrado por los titulares de la Secretaría de Cultura, la Subsecretaría de Diversidad Cultura y Fomento a la Lectura, la Dirección General de Administración, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la DGSMPC, el INAH y el INBA. Finalmente, la Instancia Responsable fue la encargada de publicar en la página Web de la Secretaría de Cultura los resultados de la convocatoria.

En síntesis, las cuatro Instancias Responsables lograron armar un grupo de trabajo apenas suficiente en cantidad para llevar a cabo las funciones de diseño y operativas del PNR. apenas

suficiente debido a la restricción presupuestal y a la necesidad, en algunos casos, de eliminar a trabajadores de las direcciones generales responsables del Programa. En general, los funcionarios y operadores del PNR en las cuatro Instancias Responsables son personas capacitadas y con el perfil indicado. Un elemento adicional es que todas ellas mostraron un amplio compromiso para con el Programa y la gran oportunidad de éste para coadyuvar a la atención a la pobreza y la desigualdad.

En general, el equipo evaluador considera que los procesos que llevaron a cabo la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables para la selección de beneficiarios fueron pertinentes y consiguieron el producto esperado, es decir la conformación del padrón de beneficiarios. Sin embargo, su tiempo de ejecución fue muy largo.

Como se muestra en el cuadro 9, para el segundo informe trimestral ya se tenían los beneficiarios de educación, salud y cultura para el ejercicio fiscal 2019, mientras que en vivienda se seguía trabajando en la visita a las viviendas, la conformación de información y su análisis en el Comité de Financiamiento. Las 18,429 acciones aprobadas en ese momento representaban 35% de las presupuestadas para el ejercicio fiscal, es decir un monto total de 52,311.

La Instancia de Coordinación y cada una de las Instancias Responsables llevaron a cabo, en forma separada, el diseño e implementación de sus sistemas de información. Para la selección de beneficiaros no hubo un sistema de información compartido, sino más bien reportes desde las Instancias Responsables hacia la Instancia de Coordinación. Los beneficiarios del PNR se integraron a la información que existe en la página Web “Reconstruyendo Esperanza”. Desafortunadamente, en los datos que proporciona sobre las acciones del Programa se incluyen las acciones realizadas por el PNR (Presupuesto de Egresos de la Federación), pero también del FONDEN, de los seguros y de otros recursos propios. No es posible conocer en esta página el padrón de beneficiarios del PNR. Por ejemplo, en cultura se mencionan 2,062 acciones. Tal y como está, dicha página Web confunde al usuario y no ofrece información fidedigna ni oportuna sobre la actuación del PNR para el ejercicio fiscal 2019.

El largo tiempo de ejecución para la selección de beneficiarios obedeció a razones distintas: en vivienda por el elevado número de acciones programadas, en relación a la estructura organizacional existente. En educación, salud y cultura por la demora en la firma de los convenios para la concreción de los beneficiarios. Esta demora en la firma de los convenios ocurrió, fundamentalmente, por la tardía publicación de los lineamientos específicos de salud y de cultura, y por el desajuste organizacional que hubo en la Instancia Responsable de educación al conocerse, en plena fase de operación del PNR, la decisión de desaparecer al INIFED.

Como se demostró en el rubro sobre la identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa, la Instancia de Coordinación en la práctica no lleva a cabo funciones de coordinación para la operación en campo del Programa, procesos que son gestionados por

las Instancias Responsables. Al interior de ellas si se observan mecanismos de coordinación entre la unidad de cada Instancia Responsable y el personal encargado de la operación del Programa.

Producción de bienes y servicios

En los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020* se dice que los procesos que se refieren al componente de producción de bienes y servicios son las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa. En el caso del PNR, los procesos enmarcados en el modelo general de producción de bienes y servicios se refieren a las tareas, mecanismos y acciones que llevan a cabo la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables para que los recursos públicos, en modalidad de subsidio, se utilicen en la reconstrucción de viviendas, planteles educativos, unidades de salud y bienes culturales. Estos procesos se presentan en el Cuadro 10.

En la Instancia de Coordinación se tienen identificados dos procesos. Inicia con el registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa. Esta es una de las tareas de la CIR, la cual la lleva a cabo en las sesiones ordinarias, y a veces en las extraordinarias. El equipo evaluador solicitó a la Instancia de Coordinación la anuencia para asistir, en calidad de observadores, a una de las reuniones de la CIR, petición que no fue aceptada.

El siguiente proceso de la Instancia de Coordinación es el de la firma de convenios y acuerdos para coadyuvar al ahorro en los costos de reconstrucción. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se constató que los asistentes técnicos, los operadores de las Instancias Responsables y la población beneficiaria no tenía conocimiento sobre la firma de algún convenio de este tipo, o no había conseguido algún tipo de ahorro gracias a un mecanismo así.

En los lineamientos específicos de las Instancias Responsables se señalan los tipos de apoyo o acciones en los que se puede destinar el subsidio autorizado a los beneficiarios:

En el caso de vivienda, sus lineamientos específicos señalan tres modalidades para la aplicación del subsidio, y cada una de ellas con distintas líneas de apoyo: i) vivienda en espacio edificable rural o urbano (reparación parcial de vivienda; reparación total de vivienda; reubicación de vivienda; rehabilitación de vivienda con valor patrimonial; sustentabilidad; acompañamiento técnico); ii) vivienda en conjunto habitacional (adquisición de suelo; estudios y proyectos; edificación; espacio auxiliar comunitario; demolición; gastos complementarios; obra de alcance mayor; sustentabilidad), y iii) adquisición de vivienda (adquisición de vivienda nueva; adquisición de vivienda usada).

En educación, sus lineamientos específicos establecen que los recursos del PNR se destinan a la ejecución de acciones de reparación, rehabilitación, reconstrucción, adecuación o equipamiento y que comprenden los siguientes rubros: i) evaluaciones; ii) reconstrucción de la infraestructura física educativa (acciones por daño menor; daño severo a moderado; daño grave); iii) acciones de equipamiento; y iv) evaluación de seguridad para la ocupación del plantel. Esta última modalidad, en realidad es un proceso enunciado en los Lineamientos específicos de educación y con número de secuencia 15.

Los Lineamientos específicos de salud indican cuatro acciones materia del subsidio: i) acciones de verificación; ii) acciones de reconstrucción de la infraestructura de salud (proyectos ejecutivos y estructurales; ejecución; daño menor; daño severo a moderado; daño grave); iii) acciones de equipamiento, y iv) acciones de demolición de inmuebles. Como en el caso de educación, las acciones de verificación son enunciadas como uno de los procesos del macroproceso en el componente de selección de beneficiarios y que corresponde a la elaboración de la CD.

Cuadro 10
Procesos del componente de producción de bienes y servicios, 2019

Instancia de Coordinación	Instancia Responsable de vivienda	Instancia Responsable de educación	Instancia Responsable de salud	Instancia Responsable de cultura
13. Registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa	8. Asignación de asistentes técnicos	9. Contratación de la empresa encargada de la reconstrucción	7. Transferencia de recursos	8. Liberación de recursos
14. Firma de acuerdos y convenios para evitar el encarecimiento de materiales y mano de obra, y priorizar el uso de materiales endémicos	10. Elaboración de los proyectos ejecutivos para intervenir las viviendas	10. Firma del contrato	8. Contratación de la Instancia Ejecutora	9. Designación de especialistas en restauración de bienes culturales
	13. Pago de las ministraciones de obra y de la asistencia técnica	11. Inicio de la ejecución de acciones		10. Inicio de los trabajos de intervención

Nota: el número que antecede a la descripción del proceso corresponde a su número de secuencia.
Fuente: cuadros 1, 3, 4, 5 y 6.

Por su parte, los Lineamientos específicos de cultura son menos precisos a este respecto. Establecen dos tipos de apoyo: i) económico, y ii) capacitación. En el económico se menciona que la Instancia Responsable determinará el importe de apoyo, pudiendo ser necesaria una aportación adicional por parte de la Instancia Beneficiaria.

A partir de las entrevistas, del estudio piloto y del trabajo de campo, se comprobó que el subsidio otorgado por las Instancias Responsables para la producción de bienes y servicios se asignó a las siguientes modalidades y tipos de apoyo:

- Vivienda: i) reparación parcial; ii) reparación total, y iii) rehabilitación de vivienda con valor patrimonial.
- Educación: i) reconstrucción por daño menor, y iii) reconstrucción por daño severo a moderado.
- Salud: i) reconstrucción por daño moderado, y ii) proyecto ejecutivo en unidades con daño severo.
- Cultura: i) elaboración del proyecto ejecutivo, y ii) obras de apuntalamiento.

Esta contracción en las modalidades y tipos de apoyo se explica por la demora en los inicios de los trabajos. En educación, salud y cultura no se seleccionaron beneficiarios con daños graves, ya que la reconstrucción hubiera significado un tiempo mayor a los seis meses, en el mejor de los casos; era el tiempo que se disponía en ese momento. Hay que recordar que como programa presupuestario dependiente de recursos del PEF, el PNR debe ejercer los recursos autorizados en el mismo año.

Una enseñanza del FONDEN a las Instancias Responsables de educación, salud y cultura fue que las acciones de reconstrucción en un inmueble o en un bien cultural no necesariamente se pueden llevar a cabo en un año, restricción presupuestaria que impone el PNR. Por ello, estas instancias optaron por programar acciones de rehabilitación de daños menores y moderados en las instalaciones educativas y de salud, en la elaboración de proyectos ejecutivos para unidades de salud y bienes culturales, y de apuntalamiento en bienes culturales. Esta última opción se acordó llevar a cabo para la que la población pudiera ver que se habían iniciado los trabajos de reconstrucción.

En el cuadro 11 se presenta la distribución de la selección de beneficiarios de vivienda y de salud según el tipo de atención: reconstrucción parcial o total de la vivienda; atención a unidades médicas con daño moderado o daño severo. Los padrones de beneficiarios de educación y cultura no contienen información sobre la modalidad, tipo o línea de acción apoyada, por lo que no es posible incluirlos en el cuadro 11.

Cuadro 11
PNR: acciones por tipo de apoyo de los sectores de vivienda y de salud por entidad federativa, 2019

Entidad federativa	Vivienda		Salud	
	Parcial	Total	Moderado	Severo
Total	5,428	12,984	75	27

Chiapas	1,295	3,894	10	14
Ciudad de México			2	1
Guerrero	157	432	7	1
Hidalgo		2		
México	569	694	9	2
Morelos	859	1,925	33	
Oaxaca	1,479	5,204	16	6
Puebla	1,069	833	7	3

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las Instancias Responsables.

Las Instancias Responsables de educación, salud y cultura optaron por aplazar hasta 2020 la aprobación de acciones que reportan daños severos o graves, y en el caso de vivienda de otras modalidades como las de reubicación de vivienda o vivienda en conjunto habitacional. Esto significa que las acciones a ser programadas en 2020 se caracterizarán por su mayor complejidad y costo, en relación a las seleccionadas en 2019.

Una línea de acción que también fue apoyada en este ejercicio fiscal fue la rehabilitación de vivienda con valor patrimonial. En los procesos de selección de beneficiarios, los asistentes técnicos se encontraron con viviendas dañadas por los sismos, no apoyadas o apoyadas parcialmente por el FONDEN y que por sus características arquitectónicas o históricas tenían un valor patrimonial, o incluso que estaban en el catálogo de monumentos históricos o de monumentos artísticos del INAH o del INBA, respectivamente.

Estas viviendas fueron del conocimiento de la CIR, y ahí se acordó seguir procesos coordinados entre la CONAVI y la Secretaría de Cultura. El acuerdo fue que la CONAVI fuera la encargada de la acción de reconstrucción, mientras que la Secretaría de Cultura ofrecería al asistente técnico especializado en la restauración de viviendas vernáculas, además de transferir el monto de ese subsidio a la CONAVI, para que ésta se lo entregara, a través de una tarjeta de débito, a la persona beneficiaria y al asistente técnico. Este acuerdo significó la firma de un contrato entre la CONAVI, la Secretaría de Cultura y la persona beneficiaria.

De acuerdo a las entrevistas sostenidas, la CONAVI no hizo una convocatoria abierta para la contratación de asistentes técnicos, ya sea personas físicas o morales. Muchos de ellos eran profesionales que de alguna manera ya habían trabajado con funcionarios o personal operativo de la Instancia Responsable. Un elemento a tomar en cuenta es que buena parte del total de los recursos humanos que intervienen en la reconstrucción de viviendas, ya habían trabajado juntos en el Instituto de Vivienda (INVI) de la Ciudad de México, cuando Andrés Manuel López Obrador fue Jefe de Gobierno y el Arq. David Cervantes, Subsecretario de Ordenamiento Territorial y Comisionado del PNR, el Director General del INVI.

En los sectores de educación salud y cultura, los lineamientos específicos respectivo apuntan a la participación de un OEO o una Instancia Ejecutora como la encargada de realizar el

proyecto ejecutivo y/o de la rehabilitación, apuntalamiento o reconstrucción. Las tres Instancias Responsables establecieron como mecanismo de contratación la licitación pública a través de Compranet. También se optó por la adjudicación directa. En el estudio piloto y el trabajo de campo se pudo constatar que en educación hubo una cierta preferencia por empresas locales o cercanas, para procurar aprovechar redes sociales y comunitarias. En salud y cultura no se concretaron entrevistas con personal de los OEO debido a la demora en los inicios de los trabajos.

La liberación y ministración de recursos financieros constituyen procesos que definen en gran medida la eficiencia y eficacia del Programa en la consecución de sus objetivos. Los procesos establecidos para tal fin fueron diferentes en cada una de las Instancias Responsables:

En vivienda se optó por un sistema parecido al del FONDEN, es decir el otorgar a los jefes de hogar beneficiarios una tarjeta de débito en donde se deposita el subsidio. Los actos de entrega de la tarjeta de débito, dentro del proceso con secuencia 15 que aparece en el cuadro 10, consistieron en reuniones multitudinarias. Hasta el mes de septiembre de 2019, la población beneficiaria recibió una tarjeta del Banco del Bienestar, conocido hasta julio de 2019 como Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y creado en 2001; institución pública de banca de desarrollo utilizada como principal dispersor de recursos de programas sociales del gobierno federal.

Una vez con la tarjeta de débito, la población beneficiaria quedó a la espera de recibir su primera ministración: el 40% del subsidio otorgado, si era para reconstrucción total; o el 50% si el subsidio era para reconstrucción parcial. Los asistentes técnicos se encargaron de informarse y apurar a los funcionarios del campamento CONAVI para agilizar el depósito. El tiempo promedio que te tardó la primera ministración fue un mes, una vez recibida la tarjeta.

El acceder a los recursos también fue complicado: BANSEI no tiene sucursales en todas las localidades en donde existen acciones de vivienda; las sucursales o los cajeros no tenían el dinero suficiente; los beneficiarios tenían que sacar cantidades considerables de efectivo, con el riesgo de sufrir un robo; en algunos casos las cuentas de los beneficiarios tuvieron retiros de efectivo no realizados por los beneficiarios; el retiro de efectivo en cajeros de otros bancos representaba un pago de comisión excesivo, desde la percepción de los beneficiarios; la calidad y la calidez del personal de las sucursales bancarias no era el apropiado. En muchos casos, los asistentes técnicos acompañaron a los beneficiarios al banco para efectuar el retiro.

Con el dinero en mano, los beneficiarios estaban comprometidos a comprar el material, con las cantidades recomendadas por el asistente técnico, y a contratar a la mano de obra, con recomendaciones del asistente técnico. La Instancia Responsable no instruyó a la población beneficiaria sobre elementos mínimos para la administración y contabilidad del apoyo. Otra vez, esa capacitación fue otorgada por los asistentes técnicos. El compromiso de utilizar el

dinero obedecía a la firma del convenio de adhesión, proceso 14 suscrito entre el beneficiario y la Instancia Responsable, y por la firma del contrato privado de servicios, firmado entre el beneficiario, el asistente técnico y la Instancia Responsable. En éste se asienta que la Instancia Responsable pagará al asistente técnico, por su trabajo y sus servicios, el 7% del subsidio otorgado al beneficiario.

Al concluir la etapa, o agotarse los recursos de la ministración, el asistente técnico se encarga de elaborar el informe de avance de obra y la evidencia fotográfica. Esta documentación se entrega en el campamento CONAVI para que éste la revise, valide y solicite a las oficinas centrales de la Instancia Responsable la siguiente ministración: 40% si es reconstrucción total; el 50% restante si es reconstrucción parcial.

Nuevamente, la demora de tiempo de hace presente. Se obtuvo evidencia en campo que generalmente entre la conclusión de una etapa y el inicio de otra, o en otras palabras el agotamiento de la ministración y la recepción de la siguiente, hubo un tiempo mayor a un mes. La tardanza no era tanto por las cuestiones técnicas y administrativas de los asistentes técnicos, el campamento CONAVI y la Instancia Responsable, sino más bien por la capacidad de BANSEFI.

Las limitaciones de BANSEFI originaron un cambio de estrategia. A partir de octubre de 2019, Banco Azteca fue el encargado de otorgar la tarjeta de débito a las acciones autorizadas para su reconstrucción. A diferencia de BANSEFI, Banco Azteca entrega a los beneficiarios, en la reunión protocolaria o multitudinaria, un certificado de subsidio. El beneficiario debe acudir a cualquier sucursal del banco para intercambiar el certificado por la tarjeta de débito.

Tampoco fue un cambio de estrategia pulcro. Los empleados del banco desconocían la validez y utilidad del certificado; la entrega de la tarjeta no era inmediata, por lo que había que hacer una segunda, tercera o más visitas al banco; la tarjeta tenía que ser activada, no siempre con éxito al primer intento; la situación de riesgo para la población beneficiaria permanecía, aunque mejoró un poco la potencial accesibilidad a una sucursal o a un cajero.

En educación, el OEO que gana una adjudicación se enfrenta a un primer gran reto: en el contrato que se firma se establece que no hay anticipo, sino que el primer pago estará supeditado a la entrega del reporte del primer avance de obra y su evidencia fotográfica. En el estudio piloto y el trabajo de campo se tuvo conocimiento que el tiempo aproximado entre la firma del convenio y la recepción del primer pago es de dos meses y medio, es decir 75 días, tiempo que, de alguna manera, el OEO está financiando al PNR. Personal de los OEO entrevistados mencionaron que aceptaron trabajar bajo estas condiciones debido a la falta de trabajo: “la obra pública y privada está detenida en el país”.

El OEO acepta el compromiso de financiar al PNR, y también el reto de concluir las acciones de rehabilitación de las instalaciones educativas al 31 de diciembre de 2019. Como se mencionó previamente, las acciones de rehabilitación de espacios educativos iniciaron muy

tarde, es decir el inicio de los procesos alusivos a la producción de bienes y servicios, por lo que no se aprobaron y programaron acciones complejas. Lo más complicado que se encontró en campo fue un plantel educativo en Izúcar de Matamoros, Puebla, en donde parte de la reconstrucción consistía en derribar y volver a construir un módulo completo con seis aulas.

En el estudio piloto y en el trabajo de campo se visitaron unidades médicas incluidas en el padrón de beneficiarios. La generalidad fue la existencia de daños menores y el inicio muy tardío de las labores de rehabilitación. Los daños menores no tuvieron efectos en la atención a la población, salvo en algunos casos el cierre de la unidad por unos días para hacer labores de remoción de escombros, situación ocurrida en un centro de salud de Ciudad Ayala, Morelos, en donde se le vino encima la barda del inmueble contiguo. No fue posible platicar con encargados de OEO. Lo que se constató es que la instancia de salud de la entidad federativa fue la encargada de licitar o de adjudicar la obra.

En cultura no fue posible visualizar en campo los procesos de producción de bienes y servicios porque no se habían iniciado los trabajos, o los aprobados en las localidades visitadas correspondían a la elaboración del proyecto ejecutivo. Sólo se constató el apuntalamiento de los arcos del palacio municipal de Jojutla y de los campanarios de iglesias en Atlixco, Cuautla, Juchitán y Villaflores.

En los procesos del componente de producción de bienes y servicios se aprecia la idea de generar eventos de producción social de los espacios construidos, debido a procurar la participación no sólo de instancias técnicas encargadas de la reconstrucción, sino también por la participación de la población beneficiaria.

En vivienda, el proceso con número de secuencia 10 tiene que ver con la elaboración del proyecto ejecutivo, es decir el diseño arquitectónico y constructivo de la vivienda a ser reconstruida. Este proyecto ejecutivo es responsabilidad del asistente técnico, quien debe incorporar al beneficiario en la toma de decisiones. En general, esta dupla se cumplió y repercutió en satisfacción para los beneficiarios. Sin embargo, se tuvo evidencia de que no siempre es así. Se visitó una vivienda en Ciudad Ayala con reconstrucción total y superficie de alrededor de 100 metros cuadrados. Su diseño fue deficiente y sin tomar en cuenta la opinión y necesidades de los beneficiarios. El resultado, una vivienda de buen tamaño, con muy mala distribución de espacios y sin iluminación.

Este resultado indica que no todos los asistentes técnicos tienen la misma capacitación y el mismo compromiso para con el Programa. Hay asistentes técnicos personas físicas o morales que han procurado trabajar de manera muy estrecha con la población beneficiaria, brindando calidad y calidez en su servicio. Otros, quizá los menos, han tenido visitas esporádicas a la vivienda en obra, apoyado poco al beneficiario o entregado documentación incompleta o a destiempo a los campamentos CONAVI. Otra razón del retraso entre una y otra ministración es la actividad no eficiente del asistente técnico.

En los Lineamientos específicos de educación se apunta que en el proyecto ejecutivo debe participar la comunidad educativa, ya sea a través del CEPSE y/o del CMI. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se percató que los padres de familia, a través del CEPSE y/o del CMI tuvieron muy poca participación en el Programa. Las solicitudes de ingreso del plantel educativo al PNR no necesariamente fueron originados por ellos, sino más bien por la instancia educativa de la entidad federativa. Quizá la población que intervino en mayor medida fueron los directivos del plantel educativo, quienes acordaron y consensuaron con el personal de la delegación de la entidad federativa de la Instancia Responsable sobre las acciones a incluir en el proyecto ejecutivo.

En algunos casos, las personas directivas y/o profesores del plantel solicitaron la incorporación de acciones de rehabilitación o reparación que requería el plantel educativo, pero que dichos daños no habían sido producto de los sismos, sino por falta de mantenimiento. La respuesta del INIFED fue aceptar esas solicitudes, siempre y cuando pudieran entrar en el presupuesto autorizado. Esas solicitudes también se acordaron con el OEO. Acciones de remodelación de baños, de bebederos o construcción de una cisterna fueron las de mayor adición. El pensamiento de la Instancia Responsable es que, si el presupuesto se usa de manera eficiente y responsable, entonces es posible incluir acciones que de otra manera no habría forma de llevarlas a cabo, por la inexistencia de apoyo público para ellas.

Ese uso eficiente y responsable de los recursos también se logra por la normatividad formulada por el INIFED para la construcción de instalaciones educativas. Los proyectos ejecutivos se basaron en estas normas y criterios de construcción. Su uso y seguimiento es obligatorio por parte del OEO y con ello se garantiza la calidad de la obra de reconstrucción.

En la rehabilitación de las unidades de salud, la producción social se aprecia por la estrecha relación y comunicación entre el personal directivo de la unidad de salud, y los funcionarios y el personal operativo de las instancias de salud de las entidades federativas. Entre ambos definieron la solicitud de apoyo y el proyecto ejecutivo a ser realizado; entre ambos y la Instancia Responsable se llegó a un acuerdo sobre los trabajos a realizar. La instancia de salud de la entidad federativa es la encargada de adjudicar la obra, y en ese proceso existe información estrecha con los directivos de la unidad de salud. Y en cultura, la producción social es resultado de la interacción entre la Instancia Responsable y los centros INAH de las entidades federativas. También se ha procurado incorporar a la población beneficiaria de la acción de reparación, tales como el municipio, la entidad federativa o la diócesis. Otra figura que intervine es el especialista en restauración de bienes culturales, quien puede ser una persona física o moral.

La producción de bienes y servicios incluye beneficiarios que fueron apoyados por el FONDEN, así como aquellos que no. Al parecer, buena parte de los beneficiarios de vivienda recibieron apoyo del FONDEN, que consistió en un depósito en una tarjeta de débito. Una gran diferencia entre el FONDEN y el PNR es que en aquel no hubo ni asistencia ni

seguimiento técnico para las acciones de reconstrucción, como tampoco verificación del uso de los recursos. En educación, salud y cultura el escenario es parecido. Algunas escuelas, unidades médicas o bienes culturales recibieron apoyo del FONDEN que se utilizó para rehabilitar el daño mayor o la instalación de mayor uso. Este recurso no fue suficiente para que el inmueble retornara a la normalidad de su funcionamiento cotidiano. Otras, en cambio, no recibieron apoyo y su estado hasta antes de la puesta en marcha del PNR era prácticamente el mismo al posterior al sismo. Es importante señalar que en algunos casos esas obras faltantes eran muy pequeñas, y quizá no necesarias. El PNR incurrió en costos de oportunidad, aunque fueron excepcionales.

Identificación de variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios

El área especializada de la revisión de la sección sobre la identificación de variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios integrará dicha sección en el informe final del análisis exploratorio del diseño de los programas prioritarios de la SEDATU. Las referencias que en este documento se hagan en torno a ese tema se pide que sean omitidas.

Hallazgos y resultados

La identificación y análisis de los cinco macroprocesos y los respectivos procesos del PNR para el ejercicio fiscal 2019; la discusión a mayor detalle de los procesos sustantivos del PNR relacionados con la selección de los beneficiarios y con la producción de bienes y servicios, y la propuesta de dimensiones y variables a ser utilizadas para medir la satisfacción de la población beneficiaria han permitido conocer de manera detallada cómo ha sido el diseño, funcionamiento y operación del PNR para el ejercicio fiscal de 2019 según su normatividad, así como los ajustes y adecuaciones que se han tenido que hacer sobre la marcha para cumplir con los objetivos y las metas del Programa.

Los hallazgos y resultados más relevantes de este análisis exploratorio del funcionamiento del PNR son los siguientes:

Los Lineamientos Generales del PNR se publicaron en el DOF en marzo de 2019, mientras que los de vivienda y educación en abril, los de salud en agosto y en septiembre los de cultura. El hecho de que la publicación de los Lineamientos específicos de salud y de cultura fuera hasta esos meses se tradujo en un retraso en la firma de los convenios específicos de colaboración en materia de transferencia de recursos, suscritos entre la Instancia Responsable de salud y las entidades federativas, así como de la firma de los convenios de colaboración, en donde intervienen la Instancia Responsable y la Instancia Beneficiaria de cultura. Por esta razón, en ambos sectores se optó por otorgar financiamientos principalmente para la elaboración de proyectos ejecutivos, esperando iniciar las obras de reconstrucción en enero de 2020. Ejemplo de acciones con proyecto ejecutivo para procurar iniciar obra en 2020 son los inmuebles emblemáticos de la ocurrencia de daños severos y su no intervención hasta ahora, como son los palacios municipales de Jojutla y de Juchitán.

La difusión del PNR inició el 1° de diciembre de 2018, cuando el Presidente Andrés Manuel López Obrador aludió a éste dentro de sus 100 compromisos: “Hoy comienza el plan para apoyar a los damnificados de los sismos con trabajo, vivienda y servicios públicos. Esto incluye un programa de construcción y reconstrucción de escuelas, centros de salud, edificios públicos y templos que forman parte del patrimonio cultural del país”. En la práctica, la difusión del PNR hacia la potencial población beneficiaria se circunscribió a la visita que

recibieron hogares en sus viviendas, por parte de asistentes técnicos, así como de la convocatoria abierta publicada por la Secretaría de Cultura en su página Web. En algunos puntos, como en municipios de Morelos y Oaxaca, la difusión del PNR contó con el apoyo de gobiernos municipales para el voceo en calles.

La identificación y primera cuantificación de la población objetivo tuvo un origen común. Las cuatro instancias partieron de un listado elaborado por la SEDATU, el cual devino de los diagnósticos definitivos de daños elaborados para el FONDEN por los gobiernos de las entidades federativas y las instancias que participan en la atención a los 17 sectores de infraestructura y equipamiento que cubre dicho fondo. Este listado se denominó censo FONDEN. A partir de éste, las Instancias Responsables iniciaron la tarea de seleccionar aquellos inmuebles y soportes materiales que si bien estaban incluidos en dicho diagnóstico, no habían sido atendidos, o su atención había sido parcial.

Los procesos definidos para recibir solicitudes de apoyo fueron distintos para cada Instancia Responsable del Programa. En vivienda se obtuvo a partir de las visitas de los asistentes técnicos a las viviendas incluidas en el diagnóstico, habiendo la posibilidad de incluir otras viviendas que no estaban en el censo FONDEN, pero que mostraban evidencia contundente de daño por los sismos. En educación, sus lineamientos específicos aluden sobre las solicitudes realizadas por comunidades educativas, conformadas por padres de familia y constituidas como CEPSE o CMI. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se comprobó que esta modalidad de solicitud de apoyo fue minoritaria, y más bien buena parte de las solicitudes de apoyo provinieron de las instancias educativas de los gobiernos estatales, los cuales, para cumplir con la normatividad, pidieron al plantel educativo la conformación del consejo o del comité de padres de familia. En muchos casos, este consejo o comité se logró conformar con una sola persona.

Las solicitudes de apoyo en salud recayeron en las instancias de salud de las entidades federativas, las cuales enviaron un listado inicial a la Instancia Responsable, y ésta se encargó que verificar y ajustar el listado. En esta selección no hubo intervención ni directa ni indirecta de la potencial población beneficiaria, en especial del personal médico y administrativo que labora en la unidad de salud. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se comprobó que en la mayoría de las unidades de salud visitadas, los empleados de dicha unidad no tenían conocimiento del PNR, ni tampoco sabían cómo y de dónde provenían los recursos para las acciones de rehabilitación que recién se estaban iniciando. En cultura, por su parte, la solicitud de apoyos se recibió a partir de una convocatoria abierta y pública, en donde participaron como solicitantes de apoyo los centros INAH de las entidades federativas, instancias de los gobiernos estatales y municipales, asociaciones civiles, asociaciones religiosas, personas físicas.

Para la selección de beneficiarios, cada Instancia Responsable determinó, en sus lineamientos específicos respectivos, los procesos a seguir. En vivienda, sus lineamientos específicos marcaban que la información generada por los asistentes técnicos sobre la solicitud de apoyos

fuera revisada y dictaminada, primero, por un Comité de Financiamiento para seleccionar a los beneficiarios, y, posteriormente, por un Comité de Evaluación Técnica, ara asignar a los asistentes técnicos. En la práctica, la CONAVI constató que someter las solicitudes a dos comités no era eficiente, por los tiempos y duplicidad que generaba, por lo que a partir de junio se optó por la conformación de un solo Comité de Financiamiento y Evaluación Técnica, órgano encargado de la selección de beneficiarios y de la asignación del asistente técnico.

La conformación de la documentación de cada vivienda a ser apoyada, integrada por la CIS y por el proyecto ejecutivo de obra, tareas elaboradas por los asistentes técnicos, requirió el ajuste a la estructura organizacional de la CONAVI, dando paso a la creación de los campamentos CONAVI, oficinas de la Instancia Responsable en campo encargadas del acopio, revisión y procesamiento de la información generada por los asistentes técnicos y para ser transferida a la Instancia Responsable. Estos campamentos no estuvieron contemplados en los Lineamientos específicos de vivienda. En la práctica, los campamentos CONAVI son el intermediario entre los asistentes técnicos, la población beneficiaria y la Instancia Responsable. Cualquier cuello de botella que se origina en la implementación del Programa procura ser atendido por el personal de estos campamentos. Incluso, algunos de ellos, como los de Izúcar de Matamoros y Jojutla, se han abocado a la atención directa de la población beneficiaria. En Jojutla existe una muy pequeña oficina en un inmueble propiedad del gobierno municipal; a esta oficina se le bautizó como la casa de la reconstrucción, en donde la población beneficiaria asiste para resolver dudas o interponer quejas.

Los Lineamientos específicos de educación facultaron a la Instancia Responsable la función de seleccionar a los planteles educativos a ser apoyados, a partir de un primer listado recibido por las instancias educativas de las entidades federativas, o de las comunidades educativas directamente. El INIFED se encargó de corroborar la información presentada, verificar los daños existentes y elaborar el PTP. Con esta información de todos los planteles educativos enunciados en los listados, la Instancia Responsable decidió aquellos a ser intervenidos en el ejercicio fiscal 2019.

En salud, sus lineamientos específicos facultaron a la Instancia Responsable a recibir las solicitudes de parte de las instancias de salud de las entidades federativas, levantar una CD para cada una de ellas, y elaborar el listado definitivo de acciones y su presupuesto. Y en cultura, las solicitudes de apoyo que se recibieron a través de la convocatoria fueron revisadas por una Comisión Dictaminadora. En los Lineamientos específicos de cultura se asienta que dicha comisión es un órgano colegiado encargado de evaluar las solicitudes de apoyo e integrado por al menos cinco miembros designados por el presidente del Comité Ejecutivo. En la práctica, esta comisión se conformó con 20 especialistas y su listado de propuestas de selección de beneficiarios fue revisado y dictaminado por el Comité Ejecutivo, órgano superior de decisión de las acciones del Programa en el rubro de cultura.

En los procesos de producción de bienes y servicios intervienen distintos actores, según el sector. No se lleva a cabo la producción de algún bien o servicio, sino más bien la elaboración de un proyecto ejecutivo o las acciones de reparación, restauración, rehabilitación o reconstrucción de un soporte material. En vivienda, el beneficiario es el actor central en las acciones de reconstrucción, ya que recibe directamente el subsidio, compra material y contrata mano de obra. Esta reconstrucción es asistida y asesorada por un asistente técnico, que puede ser una persona física o moral. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se supo que existen asistentes técnicos personas físicas encargadas de la asistencia técnica de hasta 150 viviendas, mientras que una persona moral puede tener hasta alrededor de 200. Todas estas viviendas generalmente están cercanas para facilitar la logística de actuación. En campo se constató que en general la relación entre el beneficiario y su asistente técnico es buena y contribuye a tener avances positivos en calidad y tiempo de las labores de reconstrucción. Pero no siempre es así. Ha habido, también, diferencias significativas entre beneficiarios y asistentes técnicos, y éstas, ante la actuación más pasiva del campamento CONAVI, han generado problemas y distorsiones en la actuación del Programa. Esta situación fue más notoria en el municipio de Ayala, Morelos, que está incluido en el campamento CONAVI de Cuautla.

La población beneficiaria de vivienda recibe directamente el subsidio, y esta recepción fue, hasta el mes de septiembre, a través de una tarjeta de débito de BANSEFI. Algunos beneficiarios entrevistados y en la plática con personal de los campamentos CONAVI indicaron algunos problemas con esta modalidad de acceso a los recursos, y la gran parte de ellos relacionados por la capacidad institucional del banco para responder a una importante demanda.

La Instancia Responsable de vivienda optó por cambiar de banco a Banco Azteca, de tal suerte que los beneficiarios a partir de octubre ya no recibieron una tarjeta de débito de BANSEFI, sino una carta de instrucción y una orden de pago, las cuales debieron llevar a una sucursal del banco para abrir una cuenta bancaria. Los beneficiarios se han encontrado que en algunas sucursales había desconocimiento total sobre este trámite, que las sucursales de los bancos generalmente se encuentran hasta el fondo de un comercio, Elektra o Coppel, y que su cuenta bancaria para recibir el subsidio podría ser vinculada a la cuenta que se tiene con el Grupo Salinas por haber adquirido algún bien en “pagos chiquitos”. Casi todos los entrevistados coincidieron como un hecho desafortunado el cambio de institución bancaria.

En la producción de bienes y servicios de los sectores de educación, salud y cultura, lineamientos específicos de cada sector determinan la participación de una instancia ejecutora, u OEO, para llevar a cabo las tareas de reparación, rehabilitación, restauración o reconstrucción, así como para la elaboración del proyecto ejecutivo. La logística de actuación es distinta para cada sector. En educación, la Instancia Responsable es la encargada de publicar la licitación en Compranet, decidir sobre la adjudicación y pagar a la constructora. La Instancia Responsable, a su vez, se encarga del seguimiento y verificación de las acciones.

La Instancia Responsable puede compartir información a la población beneficiaria sobre el desarrollo de las acciones de reconstrucción.

En salud, la Instancia Responsable, teniendo como referencia la firma de un convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos, transfiere los recursos del subsidio a la instancia de salud de la entidad federativa, quién es la encargada de licitar y adjudicar la obra. La Instancia Responsable puede hacer visitas de supervisión para verificar los avances de la obra. Las acciones de reconstrucción de unidades de salud comenzaron muy tarde, en el mes de octubre, debido a que no se podían iniciar sin antes haberse firmado el convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos. Funcionarios de la Instancia Responsable y de las instancias de salud de las entidades federativas mencionaron que para el ejercicio fiscal 2019 se aprobaron la elaboración de proyectos ejecutivos, en unidades médicas con daños moderados a graves y, en menor medida la realización de pequeñas obras de reparación, en unidades médicas que sufrieron daños menores o moderados.

Las instancias ejecutoras de cultura son contratadas por la Instancia Beneficiaria bajo mecanismos de licitación o adjudicación directa. Estas instancias deben demostrar experiencia en la restauración de bienes culturales y contar con el personal capacitado necesario para estas labores. La Instancia Responsable transfiere los recursos a la Instancia Beneficiaria para tal fin. Esta transferencia está mediada por la firma del convenio de colaboración. Al igual que en salud, los trabajos en cultura iniciaron muy tarde, en octubre, por lo que se optó por apoyar proyectos ejecutivos y pequeñas obras de restauración. La instrucción de la Instancia Responsable a las instancias ejecutoras es que haya visibilidad en el inicio de la restauración: si el bien cultural recibió apoyo para la elaboración del proyecto ejecutivo, la instancia ejecutora debe hacer en el inmueble a ser restaurado, al menos, labores de apuntalamiento.

En la práctica, la transferencia de recursos desde la Instancia Responsable a la Instancia Beneficiaria se retrasó porque esta última estaba impedida por Ley para la recepción del subsidio público. Por ejemplo, las asociaciones religiosas no pueden recibir el subsidio público, por lo que la salida fue que la Instancia Beneficiaria fuese la secretaría de obras de la entidad federativa o del municipio. Otros beneficiarios eran, por ejemplo, gobiernos municipales. Todas estas Instancias Beneficiarias debían comprobar su no adeudo con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), situación que muchas de ellas no lo lograron en un inicio, lo que ocasionó, otra vez, retrasos.

Las instancias ejecutoras de educación, salud y cultura se enfrentaron a un elemento. Las bases de la licitación establecían el no pago de un anticipo, sino que las ministraciones serían en función del reporte de avances de obra. En entrevista a personal de instancias ejecutoras de educación, se supo que el tiempo entre la adjudicación y el recibo del primer pago era de aproximadamente dos meses, periodo en el cual la instancia ejecutora está financiando al PNR.

El estudio piloto y el trabajo de campo permitieron comprobar que las Instancias Responsables de los cuatro sectores adaptaron sus estructuras organizacionales para la operación del PNR, en un marco de austeridad republicana que significó, en algunos casos, el recorte por hasta la mitad del personal que se desempeñaba en la Instancia Responsable. En vivienda, los campamentos CONAVI están conformados por personas que no pertenecen a la CONAVI, sino que fueron contratadas en la modalidad de *outsourcing*.

En educación, las declaraciones desde abril del Presidente del Gobierno de México en el sentido de desaparecer al INIFED causaron gran incertidumbre. El inicio del proceso para su extinción fue a partir del 28 de septiembre de 2019, con la publicación en el DOF un día antes del Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. En esta normatividad se señala que el INIFED se encargará de llevar a cabo el cierre de programas y obligaciones contractuales en proceso, así como la atención y seguimiento de asuntos jurisdiccionales o administrativos en trámite o pendientes de resolución definitiva. Estas obligaciones incluyen todas aquellas acciones de reconstrucción iniciadas.

El INIFED, en la práctica, se auxilió de su estructura organizacional existente en las entidades federativas para coordinar y hacer la verificación y seguimiento de obras en los planteles educativos aprobados para su reconstrucción.

El 18 de octubre de 2019 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos específicos de operación del PNR en el sector educativo para el ejercicio fiscal 2019. El propósito básico de la modificación fue el establecer el procedimiento para la instalación de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), como órganos de actuación conformados por padres de familia y que vienen a sustituir a los CEPSE y a los CMI. El proceso establecido para las labores de reconstrucción de planteles educativos bajo la nueva Ley General de Educación consiste en transferir el subsidio directamente desde la Secretaría de Educación Pública al CEAP, quien podrá contar con una instancia técnica de acompañamiento para llevar a cabo las acciones de reconstrucción de espacios educativos.

Este modelo de reconstrucción de planteles educativos se acerca al desarrollado por la CONAVI para la reconstrucción de viviendas. Pero no es lo mismo reconstruir una vivienda que un plantel educativo. En este último será necesario retomar, de la manera más conveniente, toda la experiencia y toda la documentación técnica y normativa que elaboró el INIFED, quien fungió indudablemente como una instancia especialista para el diseño técnico y constructivo de los espacios educativos en el país. En el estudio piloto y en el trabajo de campo se logró verificar que los planos técnicos que proporcionaba el INIFED a la instancia ejecutora incluían normas técnicas y mecanismos de construcción que fueron modificados en 2018 y 2019, debido a las experiencias de los sismos de septiembre de 2017.

Los Lineamientos específicos de salud asignan a la instancia de la entidad federativa el peso principal para llevar a cabo los procesos contenidos en el componente de producción de bienes y servicios. En la práctica, estas instancias no hicieron grandes adecuaciones a sus estructuras organizacionales para dar cabida a las nuevas tareas emanadas por la puesta en marcha del PNR. En cultura ocurrió una situación parecida, en donde los centros INAH de las entidades federativas fueron las instancias de enlace entre la Instancia Responsable y la Instancia Beneficiaria.

Un arreglo organizacional específico se dio entre la CONAVI y la Secretaría de Cultura. En los listados de ambas instancias aparecían inmuebles con valor cultural dañados por los sismos, no atendidos por el FONDEN o atendidos parcialmente, y que se utilizaban para uso habitacional. En estos casos, la CONAVI y la Secretaría de Cultura, con intermediación de la Instancia de Coordinación, suscribieron convenios para atención de estas viviendas. El mecanismo acordado fue que la Secretaría de Cultura transfiriera el subsidio a la CONAVI, para que ésta, a su vez, se lo transfiriera a la persona jefa de hogar beneficiaria. El asistente técnico sería asignado por la Secretaría de Cultura. Con este acuerdo se logró emprender acciones de reconstrucción de vivienda, sobre todo en la zona del Istmo en Oaxaca, preservando diseños arquitectónicos y costumbres constructivas.

Buena parte de los funcionarios y personal que participa en el sector vivienda del PNR ya habían trabajado juntos. Se trata de una experiencia laboral que tuvieron en el INVI de la Ciudad de México entre 2000 y 2006, en donde la política habitacional para la Ciudad de México en esos años incluyó la realización de prácticas de producción social de vivienda.

Este concepto de producción social no sólo se escuchó en funcionarios y personal operativo de la CONAVI, sino también en los de educación y cultura. La producción social del espacio es un concepto manejado inicialmente en la teoría sociológica francesa de los años de 1970, en especial por Henri Lefebvre. Para José Luis Lezama, la producción social del espacio es una categoría analítica que tiene que ver con la forma de producción de los soportes materiales y la manera en la que intervienen los distintos actores en su ejecución. Una producción social sería aquella en donde los habitantes y usuarios de la ciudad intervienen directamente en la toma de decisiones (Lezama, 2014). La producción social del espacio que se está llevando a cabo en el seno del PNR tiene que ver con la participación de la población beneficiaria en las labores de reconstrucción. En forma directa en el caso de vivienda; en forma menos directa en educación; en forma ideal en salud y cultura. En los casos de educación, salud y cultura, los funcionarios y el personal operativo asignado para atender las tareas y los procesos del PNR ya tenían experiencia, debido a que en su mayoría se habían dedicado al desempeño de los procesos indicados por el FONDEN para las labores de reconstrucción. Algunos de ellos, al momento de ser entrevistados, pensaban incluso que los apoyos de reconstrucción de 2019 provenían del FONDEN, y no del PNR.

Al momento de llevar a cabo el estudio piloto y el trabajo de campo, entre septiembre y noviembre de 2019, el equipo evaluador no atestiguó el término de alguna acción de

reconstrucción en ningún sector, por lo que no se logró obtener elementos para valorar lo que dicen los distintos lineamientos sobre la entrega de apoyos, el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, la contraloría social y satisfacción de usuarios, y el monitoreo y evaluación. El equipo evaluador propone al CONEVAL la realización de un trabajo de campo en enero o febrero de 2020 para poder obtener hallazgos de estos componentes, y contrastarlos con la normatividad.

Fortalezas y áreas de oportunidad

El PNR fue creado por el Gobierno de México para procurar concluir con las tareas de reconstrucción por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR es un programa complementario al FONDEN que intenta hacer lo que aquel no logró, es decir que las personas y las comunidades afectadas por estos fenómenos naturales perturbadores lograran regresar a la normalidad de su vida cotidiana.

A lo largo del análisis exploratorio realizado sobre el diseño, operación y funcionamiento del PNR, el equipo evaluador ha identificado fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Éstas se presentan en el cuadro anexo C.4 que aparece al final del documento. Aquí sólo se retoman algunas de los principales elementos de cada uno.

Las fortalezas del PNR son varias: i) es un Programa incluido explícitamente en la política social del PND 19-24; ii) su objetivo es claro y conciso, que es el atender a la población y a las comunidades que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han logrado regresar a la normalidad de su vida cotidiana; iii) su normatividad, expresada en los Lineamientos Generales del PNR y en los Lineamientos específicos de educación, salud y cultura, son claros y no presentan contradicción entre ellos; iv) la claridad de los lineamientos se expresa en un conocimiento de sus procesos sin ambigüedad; v) la mayoría de los funcionarios y del personal operativo de las Instancias Responsables tiene experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos del FONDEN; vi) las acciones de reconstrucción de viviendas son gestionadas por la propia población beneficiaria, y cuentan con el apoyo de los asistentes técnicos; vii) existen iniciativas de conformar grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria; viii) el Programa contempla, en mayor o menor grado según el sector, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, mucho más en vivienda, mucho menos en salud; ix) esta participación de la población beneficiaria está encaminada hacia la procuración de un modelo de producción social del espacio, con la intervención de distintos actores en la toma de decisiones; x) una muy buena parte de los funcionarios y los operadores de las Instancias Responsables aseguran que este Programa es una forma distinta de tratar a la política social, debido a la mayor cercanía entre las autoridades y la población, y la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, y xi) la población beneficiaria con la que se platicó mostró, en su gran mayoría, aceptación y agradecimiento por las acciones del PNR.

Las debilidades encontradas del PNR son las siguientes: i) los proyectos y las acciones en salud y cultura tuvieron un considerable retraso en su inicio por la tardía publicación en el DOF de sus respectivos lineamientos específicos; ii) este retraso significó que en buena parte de los inmuebles aprobados para ser atendidos se elabore en 2019 el proyecto ejecutivo y no se inicien las obras de reconstrucción; iii) el recorte presupuestal que sufrieron las Instancias Responsables, debido a los preceptos de austeridad republicana, significaron importantes

recortes en el personal, dando lugar a la saturación de actividades y al retraso de algunas tareas, principalmente en aquellas vinculadas a la integración de expedientes para la selección de beneficiarios; iv) la transferencia de recursos desde la Instancia Responsable de vivienda hacia la población beneficiaria ha sido lenta. Por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la finalización de los trabajos de una ministración y la recepción del dinero de la otra ministración ha sido de hasta dos meses y medio; v) la institución bancaria para la recepción de las ministraciones también ha sido un cuello de botella, en un inicio por desbordar la capacidad de respuesta de BANSEFI, en un segundo momento por la actuación como un banco privado que busca beneficios por parte de Banco Azteca; vi) el Programa no tuvo adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria de los cuatro sectores de atención no sabe que el apoyo proviene del PNR. La población tampoco lo conoce y la página Web "Reconstruyendo Esperanza" en muy poco ha ayudado; vii) la enseñanza del FONDEN es que las acciones de reconstrucción de soportes materiales no necesariamente se puede llevar a cabo en un año, y el PNR, como programa presupuestario del PEF está atado a esta normatividad; ix) debido a la necesidad de ejercer el recurso en el año fiscal, el Programa incurrió en costos de oportunidad, es decir seleccionar la atención de inmuebles con daños muy menores y que de alguna manera ya habían regresado a la normalidad de su funcionamiento cotidiano, en vez de dirigirse hacia aquellos con daños severos pero que requieren una intervención que va más a allá de un año, y x) el PNR no tuvo una estrategia de concentración territorial de las acciones, como por ejemplo establecer lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores, lo que ocasionó el no aprovechar economías de escala, además de no coadyuvar a que las localidades, sobre todo aquellas más afectadas (Ayala, Cristóbal Obregón, Izúcar de Matamoros, Jojutla, Juchitán) retornen a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos.

La oportunidad fundamental del PNR es la siguiente: sus aciertos y fortalezas le permitirían erigirse como un Programa complementario, o incluso sustituto, al FONDEN para la atención de la población por la ocurrencia de un desastre natural perturbador. México es un país sometido permanentemente al riesgo de ocurrencia de un fenómeno natural que afecte a la población y a las comunidades. El PNR ha mostrado ser una alternativa de política pública para la atención, bajo lineamientos y modalidades distintas a las del FONDEN: el FONDEN más vertical en la toma de decisiones; el PNR más horizontal.

Por otro lado, la amenaza más relevante para el PNR consiste en la valoración que se haga de éste por parte del Gobierno de México, situación que se traduce en el presupuesto autorizado y en su duración. La CIR, órgano de coordinación del Programa, se creó con carácter transitorio. El Programa no está exento a su desaparición a través de un mensaje emitido por el Presidente de México en su conferencia matutina.

Conclusiones

El PNR inició en diciembre de 2018 con el propósito de apoyar a la población y a las comunidades que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a esa fecha no habían podido retornar a la normalidad de su vida cotidiana por tener viviendas, escuelas, centros de salud y/o bienes culturales que habían sido dañados y que no habían sido apoyados para su reconstrucción, o que el apoyo recibido no había sido suficiente para concluir con los trabajos de reconstrucción.

La cobertura inicial del Programa fueron las nueve entidades federativas y sus municipios que fueron incluidos en las Declaratorias de Desastre Natural emitidas por la Secretaría de Gobernación: Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. A estas nueve entidades federativas se sumaron los estados de Hidalgo, Michoacán y Tabasco, en los cuales se tenía registro de daños ocasionados por los sismos antes referidos, aunque no contaron con la declaratoria correspondiente.

La población objetivo del Programa se definió como aquellas personas y localidades que formaban parte del censo FONDEN y de otros censos y listados, que habían sido afectadas por los sismos en inmuebles de los sectores de vivienda, educación, salud y/o cultura y que dichos inmuebles no habían sido reconstruidos en su totalidad, o que a pesar de estar en el censo no habían recibido apoyo. En el Diagnóstico del Programa, elaborado por la SEDATU, se mencionaba que dicho listado podría ser actualizado con la incorporación de inmuebles dañados por los sismos y que no habían sido censados.

El PNR inició con las siguientes magnitudes de población objetivo: 133,372 viviendas; 879 escuelas; 266 unidades de salud, y 1,140 bienes culturales pendientes de apoyo.

El PND 19-24 incluyó al PNR como uno de sus nueve programas de política social y se le autorizó un presupuesto de 8,000 millones de pesos, provenientes del PEF para el ejercicio fiscal 2019, y distribuidos de la siguiente manera: 5,600 millones de pesos para vivienda y 800 millones de pesos para cada uno de los sectores de educación, salud y cultura.

Los Lineamientos Generales del PNR se publicaron en el DOF el 26 de marzo de 2019. En ellos se establece que el diseño del Programa incluía una Instancia de Coordinación, a cargo de la DGOTAZR, y cuatro Instancias Responsables: i) CONAVI; ii) Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED; ii) Secretaría de Salud, a través de la DGPLADES, y iv) Secretaría de Cultura, por conducto de la DGSMPC.

Para la identificación y análisis de los procesos que llevan a cabo la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables, se utilizó como referencia a los lineamientos respectivos para el ejercicio fiscal 2019. Esta información se complementó y rectificó con aquella recopilada en las entrevistas que se realizaron a los funcionarios y personal operativo, así como la obtenida en el estudio piloto, realizado en los municipios de Atlixco e Izúcar de

Matamoros, Puebla (26 y 27 de septiembre de 2019), y en el trabajo de campo llevado a cabo en Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, Chiapas (21 y 22 de noviembre); Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jojutla y Puente de Ixtla, Morelos (14, 15 y 19 de noviembre); Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán y Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca (17 y 18 de octubre).

La separación temporal que hubo en estos ejercicios en campo permitió, entre otras cosas, observar la manera en que la normatividad del PNR se iba ajustando a las necesidades de intervención y a los tiempos de la administración pública. Los ejemplos más ilustrativos de esto son los siguientes: i) la creación de los campamentos CONAVI para gestionar los procesos operativos del Programa en el sector de vivienda; ii) el acuerdo de que el INIFED concluyera las acciones de reconstrucción de las unidades educativas, a pesar de su desaparición en septiembre de 2019, y iii) la conformación de un acuerdo y diseño de un convenio entre CONAVI y la Secretaría de Cultura para la atención de viviendas con valor histórico y artístico.

Para identificar, mapear y analizar los procesos de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables se tomó como referencia el modelo general de procesos que aparece en los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*. Los elementos que forman parte de este modelo se denominaron en el presente estudio componentes del modelo general de procesos: i) planeación; ii) difusión; iii) solicitud de apoyos; iv) selección de beneficiarios; v) producción de bienes y servicios; vi) distribución de bienes y servicios; vii) entrega de apoyos; viii) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos; ix) contraloría social y satisfacción de usuarios, y x) monitoreo y evaluación.

Se determinó que el PNR estaba compuesto por cinco macroprocesos: el macroproceso de la Instancia de Coordinación y los macroprocesos correspondientes a cada una de las cuatro Instancias Responsables. Los procesos que forman parte de cada uno de los macroprocesos se presentan en los cuadros 1, 3, 4, 5 y 6.

En los Lineamientos Generales del PNR se establecieron los procesos a ser llevados a cabo por la Instancia de Coordinación, un total de 21 y que van desde el diagnóstico de daños o censo FONDEN, en el componente de planeación, hasta la publicación del informe del cierre del ejercicio fiscal del Programa con la base de datos de los beneficiarios. Las instancias que participan en este macroproceso son el Presidente del Gobierno de México, la Instancia de Coordinación, la CIR, las Instancias Responsables y las Instancias Ejecutoras. La Instancia de Coordinación lleva a cabo procesos relacionados fundamentalmente con la coordinación y gestión del Programa, así como la generación y difusión de información.

Por su parte, los macroprocesos de las Instancias Responsables contienen 22 procesos los de vivienda, 18 los de educación, 12 los de salud y 15 los de cultura. El macroproceso de vivienda no sólo es el que maneja mayor presupuesto y contiene mayor número de procesos; es también el de mayor complejidad. Las instancias que intervienen en éste son la Instancia

de Coordinación, la Instancia Responsable, la población beneficiaria y los asistentes técnicos. Este macroproceso inicia con la formulación y publicación de los Lineamientos específicos de vivienda y termina con los mecanismos de verificación física y operativa de los avances del ejercicio de recursos. Una especificidad de este macroproceso es que el subsidio se entrega directamente a la población beneficiaria, la que se encarga de comprar el material y contratar a la mano de obra para la reconstrucción de su vivienda. Las tareas de reconstrucción son asesoradas y seguidas por una persona física o moral denominada asistente técnico. Buena parte del personal de la Instancia Responsable y algunos asistentes técnicos ya habían trabajado juntos previamente, en el INVI entre 2000 y 2006. El PNR en el sector de vivienda retomó algunas de las experiencias de la política de vivienda emprendido por el gobierno de la Ciudad de México en ese sexenio y bajo la connotación de producción social de vivienda.

Los Lineamientos específicos de educación describen 18 procesos que van desde la formulación de los lineamientos específicos hasta la publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios. Estos lineamientos no contemplan procesos en los componentes de contraloría social y satisfacción de usuarios, así como de monitoreo y evaluación. En estos procesos intervienen la Instancia Responsable, la entidad federativa, la Instancia Ejecutora, u OEO, y la población beneficiaria bajo las figuras de CEPSE o CMI. En este macroproceso, el INIFED es el organismo encargado de la elaboración del proyecto ejecutivo, el cual debe ser seguido y llevado a cabo por la Instancia Ejecutora. El INIFED también se encarga de hacer la licitación para las obras y determinar las adjudicaciones. Una función adicional del INIFED consiste en pagar a la Instancia Ejecutora, en función de los avances reportados. Una cuarta atribución del INIFED es la verificación y seguimiento de las acciones. La participación de la población beneficiaria se circunscribe a la solicitud de subsidio, a la firma del convenio de concertación con la Instancia Responsable y a la firma del acta de entrega-recepción de los trabajos.

En el caso de salud, sus lineamientos específicos enuncian 12 procesos que inician con la formulación y publicación de los lineamientos específicos y culminan con la elaboración del Libro Blanco. Las instancias que intervienen son la Instancia Responsable, la entidad federativa, a través de su instancia de salud, la Instancia Ejecutora y en mucho menor medida la población beneficiaria. El subsidio aprobado por la Instancia Responsable se transfiere a la entidad federativa, quien es la encargada de licitar y adjudicar las obras. La Instancia Ejecutora se hace cargo de las labores de reconstrucción o de elaboración del proyecto ejecutivo, mientras que la Instancia Responsable y la entidad federativa verifican y supervisan el cumplimiento de las acciones. Los Lineamientos específicos de salud contemplan la participación de la población beneficiaria en labores de contraloría social.

Por último, el macroproceso de cultura se compone por 15 procesos, siendo el primero la formulación y publicación de los lineamientos específicos y el último los procedimientos de evaluación interna. En este macroproceso intervienen la Instancia Responsable, la Instancia Beneficiaria, el personal capacitado en restauración de bienes culturales y la población

beneficiaria. La Instancia Responsable transfiere los recursos del subsidio a la Instancia Beneficiaria, quien es la encargada de licitar y adjudicar las obras de restauración. En dichas obras debe participar personal especialista en restauración de bienes culturales. Aquí también se contempla la participación de la población beneficiaria en labores de contraloría social.

La selección de los beneficiarios en los sectores de educación, salud y cultura estaba ya definida al concluir el primer semestre de 2019, en tanto que en vivienda se había aprobado 19 mil acciones de las 52 mil contempladas.

Los Lineamientos específicos de vivienda y de educación se publicaron en el DOF en abril de 2019. Para el primer semestre del año ya había avances para el inicio de las acciones de reconstrucción. Por su parte, los Lineamientos específicos de salud se publicaron a finales de agosto y los de cultura en septiembre. El considerable retraso de la publicación de los lineamientos de salud y de cultura implicó que los procesos relacionados con la producción de bienes y servicios iniciaran, en el mejor de los casos, en octubre. Por ello, en varias de las acciones de optó por subsidiar en 2019 la elaboración del proyecto ejecutivo, y proyectar para 2020 la realización de las obras.

Cada uno de los sectores ha llevado su propio ritmo, y adoptado y adaptado prácticas ya ensayadas para la construcción o la reconstrucción. La Instancia de Coordinación, principalmente a través de la CIR, se ha abocado a conocer y difundir los avances del Programa. Su principal plataforma de información es la página Web "Reconstruyendo Esperanza", en la cual, desafortunadamente, se mezcla información de la reconstrucción que están llevando a cabo no sólo el PNR sino otras instancias.

El PNR, al menos en los sectores de vivienda y de educación que llevan mayor avance en el inicio y avance de obras, han procurado mostrar una faceta distinta y alternativa a la modalidad del FONDEN para la reconstrucción, la cual se identifica por procurar la participación de la población beneficiaria y el seguimiento a los proyectos y acciones. Se habla del concepto de producción social del espacio.

El PNR contó con un presupuesto autorizado inicial de 8,000 millones de pesos. Funcionarios y personal operativo de las Instancias Responsables comentaron al equipo evaluador que dicho presupuesto fue teniendo reducciones y ajustes. Por ejemplo, la Secretaría de Salud al establecer a su población beneficiaria optó por regresar recursos que no iba a ocupar.

La población beneficiaria de los cuatro sectores de atención representa entre el 27% y el 39% de la población cuantificada como pendiente de atención. A ella habría que sumar aquella población potencialmente beneficiaria que no había sido incluida ni en el censo FONDEN, ni en otro censo o listado. Esto significa que, si el PNR contara con el mismo presupuesto de 2019, entonces requeriría otros tres años adicionales para poder decir que se ha regresado a la normalidad de la vida cotidiana. Una reducción del presupuesto, tal y como será para 2020, implicará mayor tiempo de atención, por lo que puede ser que el PNR no sea un Programa

con carácter transitorio, tal y como se vislumbra en la creación de la CIR, sino un Programa que deba ser mantenido a lo largo del sexenio.

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

A partir del análisis exploratorio realizado sobre el diseño y el funcionamiento del PNR en el ejercicio fiscal 2019, estos pueden ser algunos elementos a tomar en cuenta para su mejor actuación:

1. Los proyectos y las acciones en salud y cultura tuvieron un considerable retraso en su inicio por la tardía publicación en el DOF de sus respectivos lineamientos específicos. Esta curva de aprendizaje seguramente ya no se repetirá en 2020.

2. El retraso en la publicación de los lineamientos específicos en el DOF significó que varias acciones se destinaran a la rehabilitación de daños menores, incurriendo así en costos de oportunidad. En otros casos, se apoyó para la formulación del proyecto ejecutivo, y ellos deberán contar con subsidio desde inicios de 2020 para poder llevar a cabo las acciones de reconstrucción por daños severos.

3. El recorte presupuestal que sufrieron las Instancias Responsables, debido a los preceptos de austeridad republicana, significaron importantes ajustes en el personal, dando lugar a la saturación de actividades y al retraso de algunas tareas, principalmente en aquellas vinculadas a la integración de expedientes para la selección de beneficiarios. El PNR deberá contar con el personal suficiente en cantidad y especialización para el ejercicio fiscal 2020.

4. Es probable que el PNR ya tenga una cuantificación más certera sobre los proyectos y las acciones que son necesarias para que las personas y las localidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 logren regresar a la normalidad de su vida cotidiana. Esta información debe ser del conocimiento del Gobierno de México para definir una estrategia de financiamiento en el PEF que permita tener certidumbre sobre la finalización de estas acciones. Si el PNR contara con un presupuesto autorizado similar al de 2019 para los siguientes años, es probable que su misión concluiría a más tardar en 2022. Si se le asignan menos recursos, entonces puede ser que no termine ni en 2024.

5. La transferencia de recursos desde la Instancia Responsable de vivienda hacia la población beneficiaria ha sido lenta. Por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la finalización de los trabajos de una ministración y la recepción del dinero de la otra ministración ha sido de hasta dos meses y medio. Es necesario buscar mecanismos para eficientar este proceso.

6. La institución bancaria para la recepción de las ministraciones por parte de los beneficiarios de reconstrucción de vivienda ha sido un cuello de botella, en un inicio por desbordar la capacidad de respuesta de BANSEFI, en un segundo momento por la actuación como un banco privado que busca beneficios por parte de Banco Azteca. El PNR debe estudiar la posibilidad de regresar con BANSEFI.

7. El PNR no tuvo adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria de los cuatro sectores de atención no sabe que el apoyo proviene del PNR. La población tampoco lo conoce y la página Web "Reconstruyendo Esperanza" en muy poco ha ayudado. Es conveniente tener una estrategia de difusión del Programa más asertiva.

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

9. Debido a la necesidad de ejercer el recurso en el año fiscal, el Programa incurrió en costos de oportunidad, es decir seleccionar la atención de inmuebles con daños muy menores y que de alguna manera ya habían regresado a la normalidad de su funcionamiento cotidiano, en vez de dirigirse hacia aquellos con daños severos pero que requieren una intervención que va más a allá de un año.

10. El PNR no tuvo una estrategia de concentración territorial de las acciones, como por ejemplo establecer lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores, lo que ocasionó el no aprovechar economías de escala, además de no coadyuvar a que las localidades, sobre todo aquellas más afectadas (Ayala, Cristóbal Obregón, Izúcar de Matamoros, Jojutla, Juchitán, entre otras) retornen a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos. Es conveniente explorar la posibilidad de asumir una estrategia de focalización territorial de las acciones en 2020.

Referencias bibliográficas

Textos y documentos

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *Programa Nacional de Reconstrucción: consideraciones sobre su diseño 2019*, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019a), *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, Ciudad de México.

Gobierno de México (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México.

Graizbord, Boris, José Luis González y Jaime Sobrino (2011), "La intervención del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) en Chiapas", en Boris Graizbord, Alfonso Mercado y Roger Few (coords.) *Cambio climático, amenazas naturales y salud en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 345-397.

Layard, Richard (ed.) (1978), *Análisis costo-beneficio*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas 23.

Lezama, José Luis (2014), *Teoría social, espacio y ciudad*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Lobato, Odette (coord.) (2016), *El desarrollo de una metodología para evaluar la satisfacción de los usuarios de programas sociales en México*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.

Mercado, Alfonso y Óscar Fernández (2011), "Una evaluación de la respuesta gubernamental a los desastres naturales en México", en Boris Graizbord, Alfonso Mercado y Roger Few (coords.) *Cambio climático, amenazas naturales y salud en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 277-344.

Palacios, José Luis y Daniel Vargas (2009), *Medición efectiva de la calidad: innovaciones en México*, Ciudad de México, Trillas.

Rodríguez, Miriam (2012), Índice mexicano de satisfacción de los beneficiarios de Programas sociales implementados por la SEDESOL en México (IMSAB), Tampico, Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Schteingart, Martha y Clara Salazar (coords.) (2018), *Los efectos múltiples de los sismos de septiembre de 2017: análisis e interpretaciones de los alumnos de Estudios Urbanos*, Ciudad de México, El Colegio de México, Cuaderno de Trabajo

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019), *Diagnóstico. Programa Nacional de Reconstrucción 2019*, Ciudad de México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019), *Programa Nacional de Reconstrucción. Segundo informe trimestral 2019*, Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), *Guía Técnica para la Elaboración del Diagnóstico sobre la Estructura Orgánica, Procesos Internos y el Gasto de Operación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal)*, Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Evaluación estratégica de procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*, Ciudad de México.

Secretaría de la Función Pública (2016), *Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos*, Ciudad de México.

Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*. Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense/Secretaría de Desarrollo Social.

Stokey, Edith y Richard Zeckhauser (1978), *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, W.W. Norton & Co.

Documentos normativos

Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, *Lineamientos Específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019*, 4 de abril de 2019.

Secretaría de Cultura, *Lineamientos Específicos para las acciones de restauración, rehabilitación, conservación, mantenimiento, capacitación y prevención en bienes culturales, que dan identidad y son parte del patrimonio cultural de las comunidades, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 para el ejercicio fiscal 2019*, 19 de septiembre de 2019.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción*, 1° de marzo de 2019.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda*, 17 de abril de 2019.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*, 26 de marzo de 2019.

Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 4 de abril de 2019*, 18 de octubre de 2019.

Secretaría de Educación Pública, *Ley General de Educación*, 27 de septiembre de 2019.

Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil*, 13 de julio de 2018.

Secretaría de Gobernación, *Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales*, 23 de diciembre de 2010.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales*, 31 de enero de 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales*, 3 de diciembre de 2010.

Secretaría de Salud, *Lineamientos Específicos para el Funcionamiento y Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro de Infraestructura de salud para el ejercicio fiscal 2019*, 29 de agosto de 2019.

Anexos

Cuadro C.1
Ficha de identificación y equivalencia de procesos

Componentes del modelo general de procesos	Macroproceso de coordinación	Macroproceso de vivienda	Macroproceso de educación	Macroproceso de salud	Macroproceso de cultura
1. Planeación	1. Diagnóstico de daños (censo FONDEN)	1. Formulación y publicación de los Lineamientos específicos	1. Formulación y publicación de los Lineamientos específicos	1. Formulación y publicación de los Lineamientos específicos	1. Formulación y publicación de los Lineamientos específicos
	2. Creación de la CIR	2. Definición de la MIR 2019	2. Elaboración del programa de trabajo		
	3. Formulación de los Lineamientos generales				
	4. Publicación en el DOF de los Lineamientos generales				
	5. Distribución de recursos para el ejercicio fiscal 2019				
	6. Definición de la MIR 2019				
2. Difusión del Programa			3. Información sobre planteles susceptibles de ser beneficiados		2. Difusión de la convocatoria
3. Solicitud de apoyos		4. Solicitud de personas que se consideran posibles beneficiarias	4. Solicitud de subsidio	2. Elaboración del programa de trabajo	3. Solicitud de participación
4. Selección de beneficiarios	7. Establecimiento de los lugares de implementación de los proyectos y acciones	3. Visitas para levantar las Cédula de Información Socioeconómica	5. Elaboración del Proyecto Técnico Presupuestado	3. Elaboración de la Cédula de Diagnóstico	4. Evaluación de la Comisión Dictaminadora
	8. Integración del padrón de beneficiarios	5. Integración de los casos de los posibles beneficiarios del Programa	6. Aprobación del subsidio	4. Elaboración del listado inicial de acciones	5. Selección de las solicitudes de apoyo
	9. Revisión del padrón de beneficiarios	6. Instauración del Comité de Financiamiento y del Comité de Evaluación Técnica	7. Firma del Convenio Específico	5. Elaboración del listado definitivo de acciones y su presupuesto	6. Definición del padrón de beneficiarios

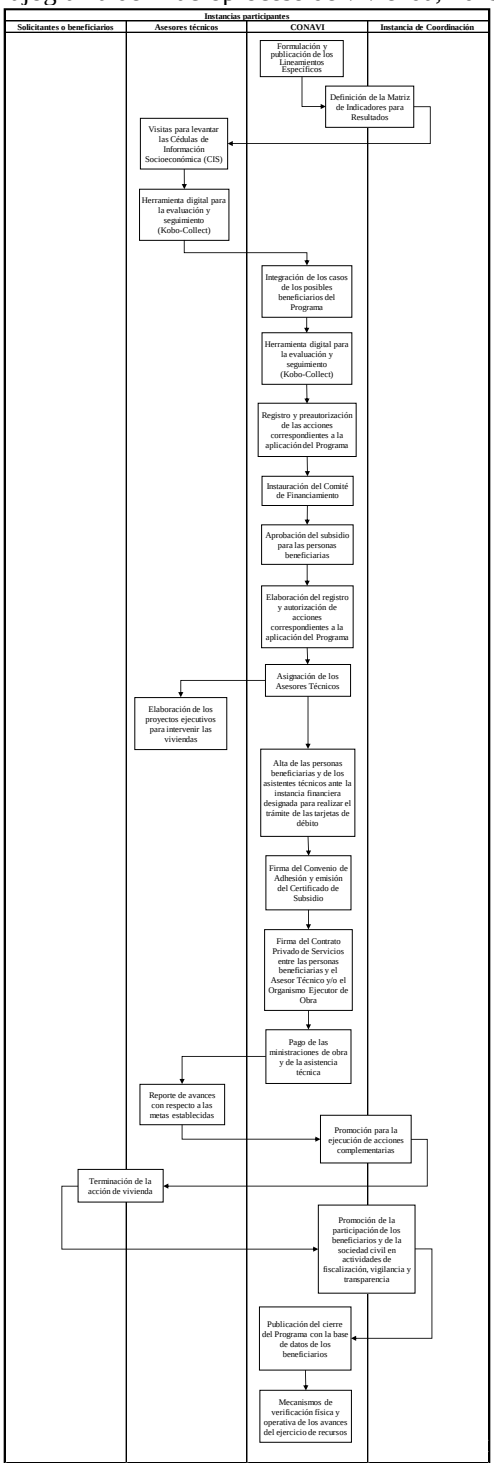
Componentes del modelo general de procesos	Macroproceso de coordinación	Macroproceso de vivienda	Macroproceso de educación	Macroproceso de salud	Macroproceso de cultura
4. Selección de beneficiarios	10. Promoción de convenios de colaboración y de coordinación	7. Aprobación del subsidio	8. Firma del Convenio de Concertación	6. Firma del Convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos	7. Elaboración del Convenio de Colaboración
	12. Solicitud de autorización para modificaciones a los programas específicos	9. Elaboración del registro y autorización de acciones			
		11. Firma del Convenio de Adhesión y emisión del Certificado de Subsidio			
		12. Firma del Contrato Privado de Servicios entre las personas beneficiarias y el asistente técnico y/o el organismo ejecutor de obra			
5. Producción de bienes y servicios	13. Registro y autorización de acciones correspondientes a la aplicación del Programa	8. Asignación de asistentes técnicos	9. Contratación de la empresa encargada de la reconstrucción	7. Transferencia de recursos	8. Liberación de recursos
	14. Firma de acuerdos y convenios para evitar el encarecimiento de materiales y mano de obra, y priorizar el uso de materiales endémicos	10. Elaboración de proyectos ejecutivos para intervenir las viviendas	10. Firma del contrato	8. Contratación de las Instancias Ejecutoras	9. Designación de especialistas en restauración de bienes culturales
		13. Pago de las ministraciones de obra y de la asistencia técnica	11. Inicio de la ejecución de Acciones		10. Inicio de los trabajos de intervención
6. Distribución de apoyos	No se identificaron procesos en este componente				

Componentes del modelo general de procesos	Macroproceso de coordinación	Macroproceso de vivienda	Macroproceso de educación	Macroproceso de salud	Macroproceso de cultura
7. Entrega de apoyos	15. Promoción para la ejecución de acciones complementarias	14. Promoción para la ejecución de acciones complementarias	14. Notificación de la conclusión de la acción	10. Entrega-recepción de los trabajos	12. Conclusión de los trabajos de intervención
		15. Terminación de la acción de vivienda	15. Evaluación de la seguridad para la ocupación del plantel	11. Elaboración del Libro Blanco	
			16. Entrega-recepción de la acción		
			17. Actualización de la Cédula de Información Técnica		
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	11. Diseño, puesta en marcha y actualización del SI	16. Reporte de avances con respecto a las metas establecidas	12. Supervisión y seguimiento de las acciones	9. Reporte de los avances físico-financieros	13. Revisión de los recursos públicos federales
	16. Elaboración de avances físico-financieros para su presentación ante la CIR		13. Publicación de un informe trimestral y una base de datos sobre los beneficiarios del Programa	12. Supervisión para evitar irregularidades	
	17. Elaboración de la documentación de cierre y del acta entrega-recepción correspondiente a cada acción realizada		18. Publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios		
Contraloría social y satisfacción de usuarios	19. Difusión por Internet de los esquemas de contraloría social	17. Integración y operación de Comités de Contraloría Social		13. Integración y operación de Comités de Contraloría Social	14. Integración y operación de Comités de Contraloría Social
	20. Integración y operación de Comités de Contraloría Social	18. Publicación del cierre del Programa con la base de datos de los beneficiarios			

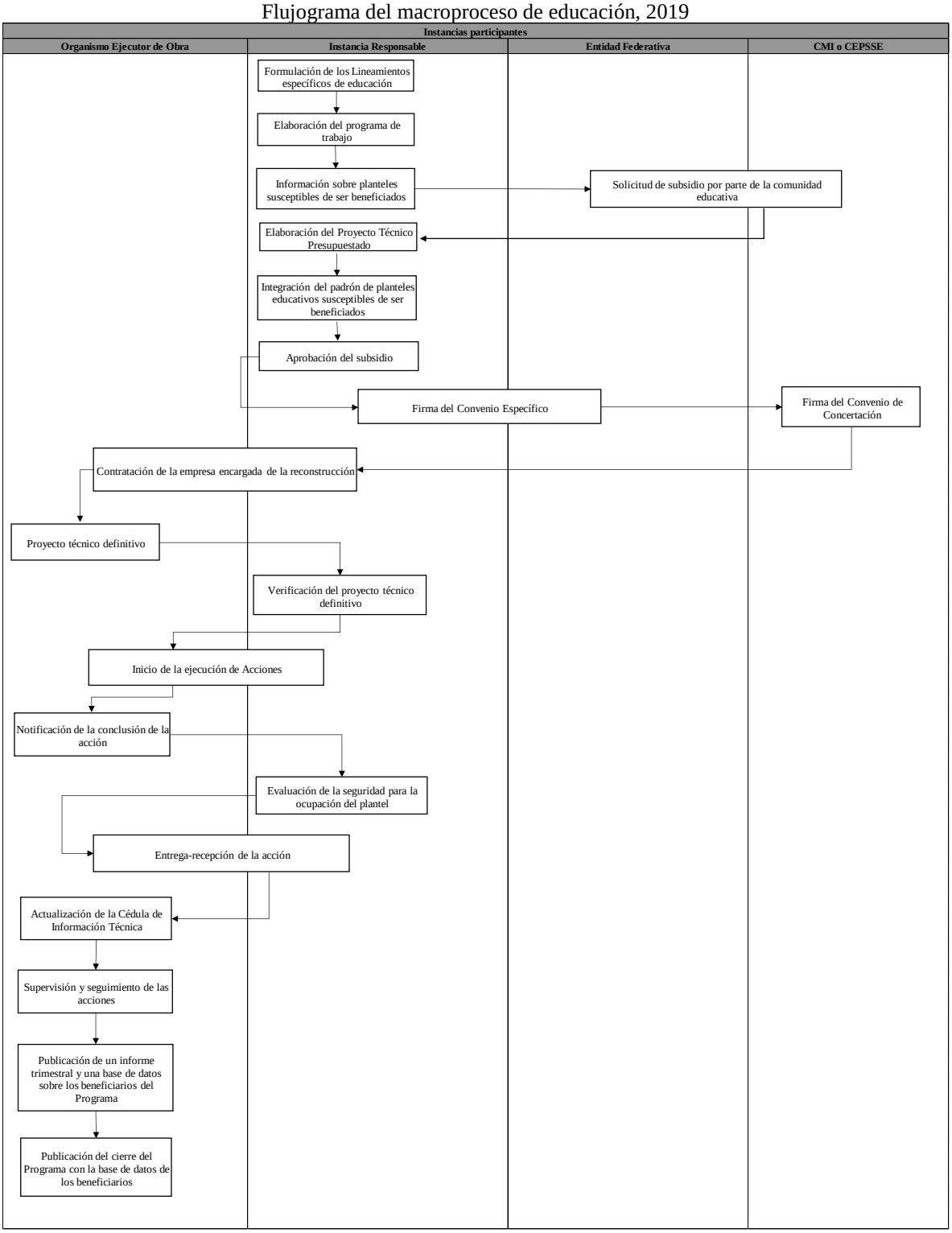
Componentes del modelo general de procesos	Macroproceso de coordinación	Macroproceso de vivienda	Macroproceso de educación	Macroproceso de salud	Macroproceso de cultura
Monitoreo y evaluación	18. Definición de los periodos y mecanismos para realizar evaluaciones internas del Programa	19. Mecanismos de verificación física y operativa de los avances del ejercicio de recursos			15. Procedimientos de evaluación interna
	21. Publicación del informe del cierre del ejercicio fiscal del Programa con la base de datos de los beneficiarios				

Fuente: cuadros 1, 3, 4, 5 y 6.

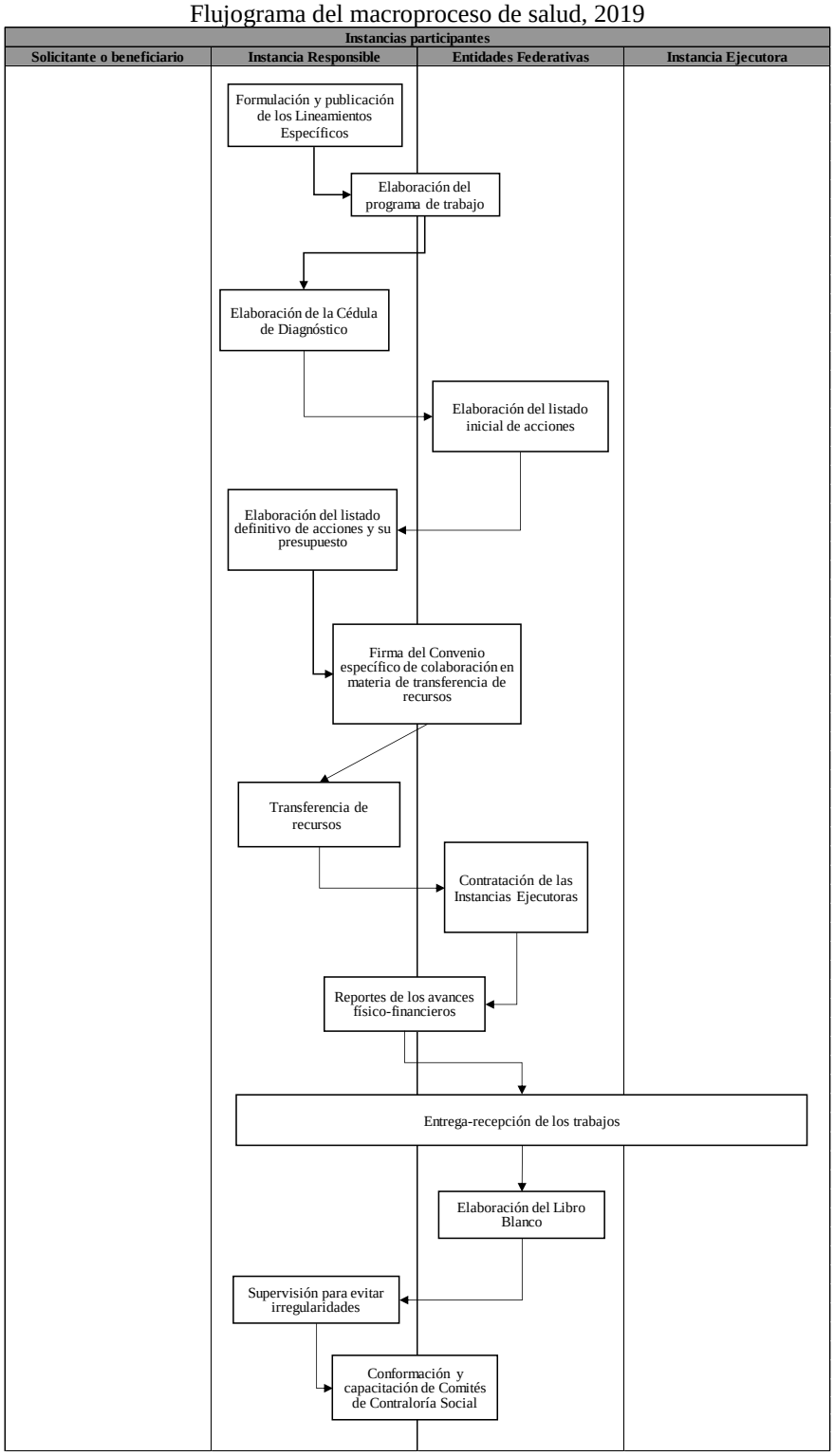
Cuadro C.2.1
Flujograma del macroproceso de vivienda, 2019



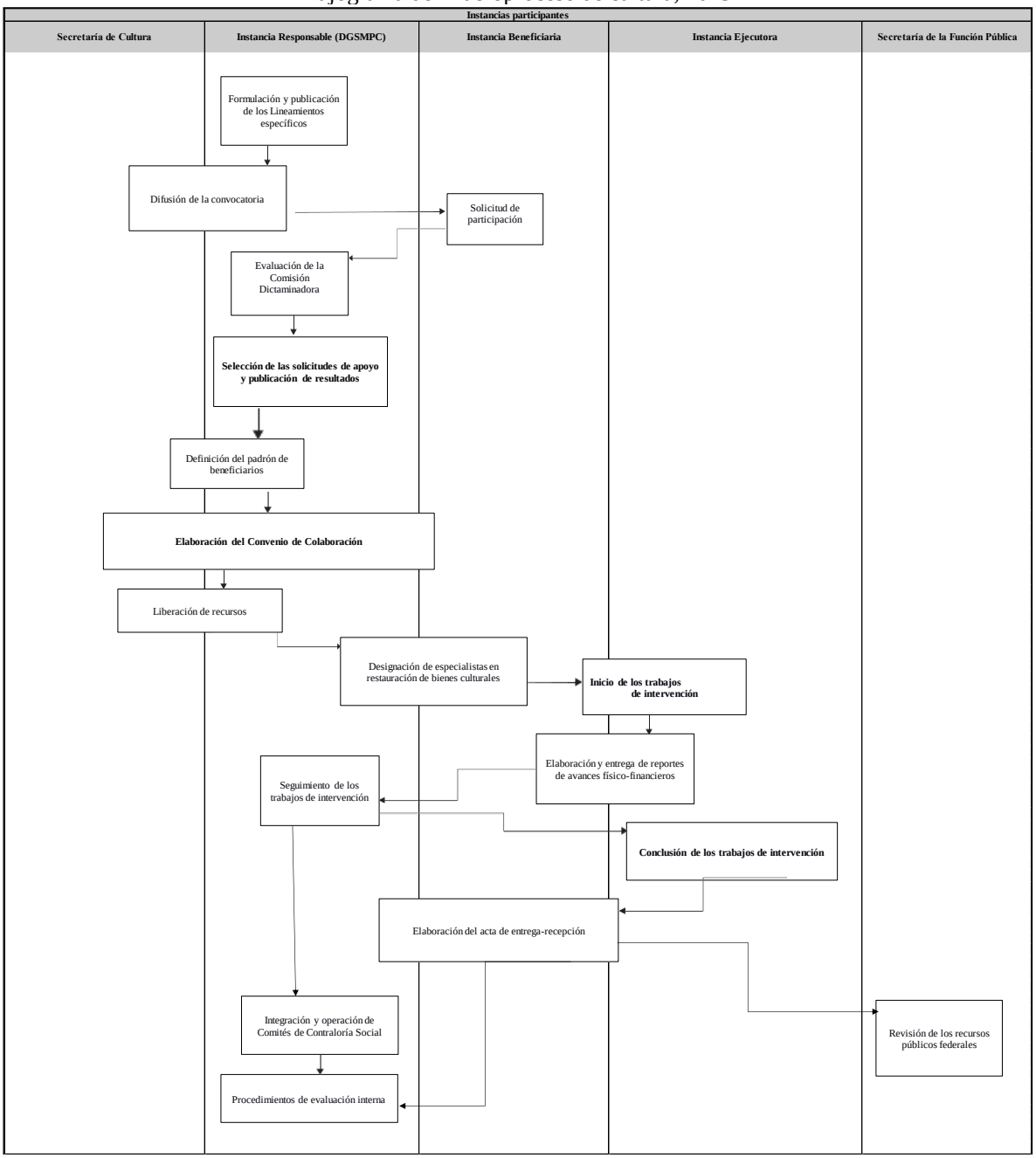
Cuadro C.2.2
Flujograma del macroproceso de educación, 2019



Cuadro C.2.3
Flujograma del macroproceso de salud, 2019



Cuadro C.2.4
Flujograma del macroproceso de cultura, 2019



Cuadro C.3.1
Macroproceso de vivienda: límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos sustantivos del Programa

Componente: Selección de beneficiarios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 3: visitas para levantar las Cédulas de Información Socioeconómica. Instancia encargada: asistentes técnicos
	Fin	Proceso 12: firma del contrato privado de servicios entre las personas beneficiarias y el asistente técnico y/o el organismo ejecutor de obra. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de vivienda
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la selección de los beneficiarios se procuró acortar con la creación de los Campamentos CONAVI y con la fusión de los comités de Financiamiento y de Evaluación Técnica
	Personal	La CONAVI ideó un mecanismo de outsourcing para la contratación de personal en los campamentos CONAVI. Buena parte del personal que labora ya había trabajado junta previamente en el INVI durante el periodo 2000-2006
	Recursos financieros	La Instancia Responsable ideó mecanismos para enfrentar la restricción presupuestal y la austeridad Republicana impuestas por el Gobierno de México
	Infraestructura	La CONAVI cuenta con la infraestructura suficiente para llevar a cabo los procesos de selección de beneficiarios
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Padrón de Beneficiarios
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	El padrón de beneficiarios se utiliza como insumo para el siguiente componente, es decir la producción de bienes y servicios
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Kobo-Collect; bases de datos diseñadas por la Instancia Responsable
	Tipo de información recolectada	Socioeconómica de la población beneficiaria; técnica sobre los daños a la vivienda
	¿Sirve de información para el monitoreo?	La información que se recolecta se utiliza para el monitoreo de las acciones y de los beneficiarios
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La Instancia Responsable lleva a cabo una coordinación eficiente para la ejecución de los procesos
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de selección de beneficiarios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Componente: Producción de bienes y servicios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 8: asignación de asistentes técnicos. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de vivienda
	Fin	Proceso 13: pago de las ministraciones de obra y de la asistencia técnica. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de vivienda
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la producción de bienes y servicios depende en buena parte de las temporalidades para la recepción de las ministraciones a la población beneficiaria
	Personal	La población beneficiaria cuenta permanentemente con el soporte técnico de los asistentes técnicos para las acciones de reconstrucción de vivienda
	Recursos financieros	El techo del subsidio está regulado en los Lineamientos específicos de vivienda: hasta 41 veces el valor de la UMA para reparación parcial y hasta 104 veces para reparación total
	Infraestructura	La población beneficiaria es la encargada de contratar la infraestructura, herramientas y material necesario para la reconstrucción
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Reconstrucción de viviendas
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	La reconstrucción de viviendas está sujeta a procesos específicos para su conclusión
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Proyecto ejecutivo y bases de datos elaborados por los asistentes técnicos. Libreta de gastos elaborados por la población beneficiaria
	Tipo de información recolectada	En la libreta de gastos se reportan la compra de materiales y la contratación de mano de obra
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Los asistentes técnicos le dicen a la población beneficiaria que las libretas de gastos pueden ser requeridas y revisadas por la Instancia Responsable
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		El asistente técnico y la persona beneficiaria procuran trabajar estrechamente, lo que significa una modalidad de producción social del espacio urbano
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de producción de bienes y servicios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Cuadro C.3.2
Macroproceso de educación: límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos sustantivos del Programa

Componente: Selección de beneficiarios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 6: aprobación del subsidio. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de educación
	Fin	Proceso 8: firma del convenio de concertación. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de educación y CMI o CEPSE
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la selección de los beneficiarios fue relativamente corto debido a que el INIFED contaba con el censo FONDEN
	Personal	La selección de beneficiarios la hizo fundamentalmente el INIFED y su personal de las oficinas centrales y de las delegaciones de las entidades federativas
	Recursos financieros	La Instancia Responsable no requirió de mucho recursos financieros para elaborar la selección de los beneficiarios
	Infraestructura	La Instancia Responsable se apoyó en las delegaciones de la misma instancia en las entidades federativas para el desempeño de los procesos alusivos a la selección de beneficiarios
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Padrón de Beneficiarios
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	El padrón de beneficiarios se utiliza como insumo para el siguiente componente, es decir la producción de bienes y servicios
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Base de datos sobre los planteles educativos susceptibles de ser atendidos
	Tipo de información recolectada	Información sobre las características del plantel, su ubicación geográfica, tipo de daño y avance en su atención
	¿Sirve de información para el monitoreo?	La información que se recolecta se utiliza para el monitoreo de las acciones y de los beneficiarios
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La Instancia Responsable lleva a cabo una coordinación eficiente para la ejecución de los procesos
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de selección de beneficiarios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Componente: Producción de bienes y servicios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 9: contratación de la empresa encargada de la reconstrucción. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de educación
	Fin	Proceso 11: inicio de la ejecución de acciones. Instancia encargada: organismo ejecutor de obra
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la producción de bienes y servicios depende en gran medida de las temporalidades para la adjudicación de las obras
	Personal	El organismo ejecutor de obra es el responsable de gestionar el personal encargado de la reconstrucción del plantel educativo
	Recursos financieros	El techo del subsidio está regulado en los Lineamientos específicos de educación: hasta 1.5 millones de pesos por cada plantel educativo
	Infraestructura	El organismo ejecutor de obra es el encargado de contratar la infraestructura, personal, herramientas y material necesario para la reconstrucción del plantel educativo
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Reconstrucción de escuelas
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	La reconstrucción de escuelas está sujeta a procesos específicos para su conclusión
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Proyecto ejecutivo y bases de datos elaborados por los organismos ejecutores de obra, siguiendo las normas de construcción elaboradas por el INIFED
	Tipo de información recolectada	Sobre los avances de la obra
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Los informes de avance de obra son el insumo principal para la ministración de recursos
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		El organismo ejecutor de obra recibe supervisión constante del personal de la delegación del INIFED en la entidad federativa
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de producción de bienes y servicios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Cuadro C.3.3
Macroproceso de salud: límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos sustantivos del Programa

Componente: Selección de beneficiarios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 3: elaboración de la cédula de diagnóstico: Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de salud
	Fin	Proceso 6: firma del convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de salud y entidades federativas
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la selección de los beneficiarios fue relativamente corto debido a que la Instancia Responsable contaba con el censo FONDEN
	Personal	La selección de beneficiarios la hizo fundamentalmente la Instancia Responsable, a partir de la información recibida por su personal en campo y por la entidad federativa
	Recursos financieros	La Instancia Responsable no requirió de mucho recursos financieros para elaborar la selección de los beneficiarios
	Infraestructura	La Instancia Responsable se apoyó en las entidades federativas para el desempeño de los procesos alusivos a la selección de beneficiarios
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Padrón de Beneficiarios
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	El padrón de beneficiarios se utiliza como insumo para el siguiente componente, es decir la producción de bienes y servicios
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Base de datos sobre las unidades de salud susceptibles de ser atendidos
	Tipo de información recolectada	Información sobre las características de la unidad de salud, su ubicación geográfica, tipo de daño y avance en su atención
	¿Sirve de información para el monitoreo?	La información que se recolecta se utiliza para el monitoreo de las acciones y de los beneficiarios
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La Instancia Responsable lleva a cabo una coordinación eficiente para la ejecución de los procesos
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de selección de beneficiarios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Componente: Producción de bienes y servicios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 7: transferencia de recursos. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de salud
	Fin	Proceso 8: contratación de las instancias ejecutoras. Instancia encargada: entidad federativa
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la producción de bienes y servicios depende en gran medida de las temporalidades para la firma del convenio específico y la transferencia de recursos de la Instancia Responsable a la entidad federativa
	Personal	El organismo ejecutor de obra es el responsable de gestionar el personal encargado de la reconstrucción de la unidad de salud
	Recursos financieros	El techo del subsidio no está regulado en los Lineamientos específicos de salud
	Infraestructura	El organismo ejecutor de obra es el encargado de contratar la infraestructura, personal, herramientas y material necesario para la reconstrucción de la unidad de salud
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Reconstrucción de unidades de salud
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	La reconstrucción de unidades de salud está sujeta a procesos específicos para su conclusión
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Proyecto ejecutivo y bases de datos elaborados por los organismos ejecutores de obra, y aprobados por la Instancia Responsable
	Tipo de información recolectada	Sobre los avances de la obra
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Los informes de avance de obra son el insumo principal para la ministración de recursos
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		El organismo ejecutor de obra recibe supervisión constante del personal de la entidad federativa
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de producción de bienes y servicios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Cuadro C.3.4
Macroproceso de cultura: límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos sustantivos del Programa

Componente: Selección de beneficiarios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 4: evaluación de la comisión dictaminadora. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de cultura
	Fin	Proceso 7: elaboración del convenio de colaboración. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de cultura e Instancia Beneficiaria
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la selección de los beneficiarios fue relativamente corto debido a la convocatoria pública emitida por la Instancia Responsable y el trabajo eficiente llevado a cabo por la comisión dictaminadora
	Personal	La selección de beneficiarios la hizo un grupo de especialistas en conservación y restauración de bienes culturales; estas personas integraron la comisión dictaminadora a invitación de la Instancia Responsable
	Recursos financieros	La Instancia Responsable no requirió de mucho recursos financieros para elaborar la selección de los beneficiarios
	Infraestructura	La Instancia Responsable se apoyó en su página Web y en las delegaciones INAH de las entidades federativas para el desempeño de los procesos alusivos a la selección de beneficiarios
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Padrón de Beneficiarios
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	El padrón de beneficiarios se utiliza como insumo para el siguiente componente, es decir la producción de bienes y servicios
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Convocatoria pública. Documentación entregada por la potencial Instancia Beneficiaria.
	Tipo de información recolectada	Información sobre las características del bien cultural, su ubicación geográfica, tipo de daño y avance en su atención
	¿Sirve de información para el monitoreo?	La información que se recolecta se utiliza para el monitoreo de las acciones y de los beneficiarios
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		La Instancia Responsable lleva a cabo una coordinación eficiente para la ejecución de los procesos
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de selección de beneficiarios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Componente: Producción de bienes y servicios		
Dimensión del proceso		**Actividad o actividades del proceso**
Límites	**Inicio**	Proceso 8: liberación de recursos. Instancia encargada: Instancia Responsable del Programa en el rubro de cultura
	Fin	Proceso 10: inicio de los trabajos de intervención Instancia encargada: Instancia Beneficiaria
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	**Tiempo**	El tiempo para la producción de bienes y servicios depende en gran medida de las temporalidades para la firma del convenio de colaboración y la transferencia de recursos de la Instancia Responsable a la Instancia Beneficiaria. Por el retraso en el inicio de obras, gran parte de la producción de bienes y servicios se destinó a la elaboración del proyecto ejecutivo
	Personal	El organismo ejecutor de obra es el responsable de gestionar el personal encargado de la restauración del bien cultural
	Recursos financieros	El techo del subsidio no está regulado en los Lineamientos específicos de cultura. En la convocatoria se señaló que, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el otorgamiento de los apoyos se sometería a consideración del comité ejecutivo previa dictaminación de la comisión dictaminadora.
	Infraestructura	El organismo ejecutor de obra es el encargado de contratar la infraestructura, personal, herramientas y material necesario para la restauración del bien cultural
	Otros	No aplica
Productos	**Productos del Proceso**	Reconstrucción de unidades de salud
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	La restauración de bienes culturales está sujeta a procesos específicos para su conclusión
Sistemas de información	**Sistema(s) empleado**	Proyecto ejecutivo y bases de datos elaborados por los organismos ejecutores de obra, y aprobados por la Instancia Responsable
	Tipo de información recolectada	Sobre los avances de la obra
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Los informes de avance de obra son el insumo principal para la ministración de recursos
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		El organismo ejecutor de obra recibe supervisión constante del personal de la entidad federativa
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Los procesos que forman parte del componente de producción de bienes y servicios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Programa
Desarrollo sustentable		No aplica

Cuadro C.4
PNR: fortalezas y áreas de oportunidad, 2019

Fortalezas	Debilidades
Las fortalezas del PNR son varias: i) es un Programa incluido explícitamente en la política social del PND 19-24; ii) su objetivo es claro y conciso, que es el atender a la población y a las comunidades que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han logrado regresar a la normalidad de su vida cotidiana; iii) su normatividad, expresada en los Lineamientos Generales del PNR y en los Lineamientos específicos de educación, salud y cultura, son claros y no presentan contradicción entre ellos; iv) la claridad de los lineamientos se expresa en un conocimiento de sus procesos sin ambigüedad; v) la mayoría de los funcionarios y del personal operativo de las Instancias Responsables tiene experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos del FONDEN; vi) las acciones de reconstrucción de viviendas son gestionadas por la propia población beneficiaria, y cuentan con el apoyo de los asistentes técnicos; vii) existen iniciativas de conformar grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria; viii) el Programa contempla, en mayor o menor grado según el sector, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, mucho más en vivienda, mucho menos en salud; ix) esta participación de la población beneficiaria está encaminada hacia la procuración de un modelo de producción social del espacio, con la intervención de distintos actores en la toma de decisiones; x) una muy buena parte de los funcionarios y los operadores de las Instancias Responsables aseguran que este Programa es una forma distinta de tratar a la política social, debido a la mayor cercanía entre las autoridades y la población, y la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, y xi) la población beneficiaria con la que se platicó mostró, en su gran mayoría, aceptación y agradecimiento por las acciones del PNR.	Las debilidades encontradas del PNR son las siguientes: i) los proyectos y las acciones en salud y cultura tuvieron un considerable retraso en su inicio por la tardía publicación en el DOF de sus respectivos lineamientos específicos; ii) este retraso significó que en buena parte de los inmuebles aprobados para ser atendidos se elabore en 2019 el proyecto ejecutivo y no se inicien las obras de reconstrucción; iii) el recorte presupuestal que sufrieron las Instancias Responsables, debido a los preceptos de austeridad republicana, significaron importantes recortes en el personal, dando lugar a la saturación de actividades y al retraso de algunas tareas, principalmente en aquellas vinculadas a la integración de expedientes para la selección de beneficiarios; iv) la transferencia de recursos desde la Instancia Responsable de vivienda hacia la población beneficiaria ha sido lenta. Por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la finalización de los trabajos de una ministración y la recepción del dinero de la otra ministración ha sido de hasta dos meses y medio; v) la institución bancaria para la recepción de las ministraciones también ha sido un cuello de botella, en un inicio por desbordar la capacidad de respuesta de BANSEFI, en un segundo momento por la actuación como un banco privado que busca beneficios por parte de Banco Azteca; vi) el Programa no tuvo adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria de los cuatro sectores de atención no sabe que el apoyo proviene del PNR. La población tampoco lo conoce y la página Web "Reconstruyendo Esperanza" en muy poco ha ayudado; vii) la enseñanza del FONDEN es que las acciones de reconstrucción de soportes materiales no necesariamente se puede llevar a cabo en un año, y el PNR, como programa presupuestario del PEF está atado a esta normatividad; ix) debido a la necesidad de ejercer el recurso en el año fiscal, el Programa incurrió en costos de oportunidad, es decir seleccionar la atención de inmuebles con daños muy menores y que de alguna manera ya habían regresado a la normalidad de su funcionamiento cotidiano, en vez de dirigirse hacia aquellos con daños severos pero que requieren una intervención que va más a allá de un año, y x) el PNR no tuvo una estrategia de concentración territorial de las acciones, como por ejemplo establecer lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores, lo que ocasionó el no aprovechar economías de escala, además de no coadyuvar a que las localidades, sobre todo aquellas más afectadas (Ayala, Cristóbal Obregón, Izúcar de Matamoros, Jojutla, Juchitán) retornen a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos.

Oportunidades	Amenazas
La oportunidad fundamental del PNR es la siguiente: sus aciertos y fortalezas le permitirían erigirse como un Programa complementario, o incluso sustituto, al FONDEN para la atención de la población por la ocurrencia de un desastre natural perturbador. México es un país sometido permanentemente al riesgo de ocurrencia de un fenómeno natural que afecte a la población y a las comunidades. El PNR ha mostrado ser una alternativa de política pública para la atención, bajo lineamientos y modalidades distintas a las del FONDEN: el FONDEN más vertical en la toma de decisiones; el PNR más horizontal.	La amenaza más relevante para el PNR consiste en la valoración que se haga de éste por parte del Gobierno de México, situación que se traduce en el presupuesto autorizado y en su duración. La CIR, órgano de coordinación del Programa, se creó con carácter transitorio. El Programa no está exento a su desaparición a través de un mensaje emitido por el Presidente de México en su conferencia matutina.