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 4

## Informe final del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento del Programa

**Ciudad de México, 6 de abril de 2020**

# Índice

Siglas y acrónimos 5

Resumen Ejecutivo 7
- Metodología de evaluación 8
- Análisis del Diseño del Programa 9
  - Diagnóstico, problemática y justificación del Programa 10
  - Objetivo del Programa 11
  - Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad 13
  - Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención 13
  - Matriz de indicadores para resultados 15
- Análisis del Funcionamiento del Programa 15
  - Macroproceso de coordinación 17
  - Macroproceso de vivienda 22
  - Macroproceso de educación 25
  - Macroproceso de salud 28
  - Macroproceso de cultura 29
- Conclusiones y recomendaciones 31
  - Recomendaciones 37

Introducción 44

Diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo 52
- Selección de entidades federativas de estudio 53
- Elección de los municipios a visitar 59
- Reporte del trabajo de campo 66

Descripción del Programa 69

Resultados de la Valoración inicial del Diseño del Programa 73
- Justificación de la creación y del diseño del Programa 73
- Contribución a las metas y objetivos nacionales 75
- Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad 78
- Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención 83
- Matriz de indicadores para resultados 85
- Presupuesto y rendición de cuentas 90
- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales 92

Resultados del Análisis Exploratorio del Funcionamiento del Programa 95
Descripción y mapeo de procesos 97
Macroproceso de coordinación 97
Macroproceso de vivienda 107
Macroproceso de educación 123
Macroproceso de salud 131
Macroproceso de cultura 136
Procesos sustantivos 144
Selección de beneficiarios 147
Producción de bienes y servicios 154
Estructura organizacional 162

Hallazgos y resultados del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento del Programa 166
Fortalezas y áreas de oportunidad 181
Recomendaciones 183

Cambios en el periodo 2019-2020 191
Vivienda 194
Educación 206
Salud 213
Cultura 215

Conclusiones 226

Bibliografía 233

Ficha Técnica 236

Anexos 237
A.1 Instrumentos de recolección de información 237
A.2 Reporte del trabajo de campo 242
B.1 Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo 249
B.2 Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios 250
B.3 Matriz de Indicadores para Resultados del Programa 251
B.4 Indicadores 252
B.5 Metas del Programa 258
B.6 Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados 259
B.7 Gastos desglosados del Programa y criterios de clasificación 267
B.8 Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo local 269
C.1 Ficha de identificación y equivalencia de procesos 271

C.2 Flujogramas del Programa 275
C.3 Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos 279
C.4 Fortalezas y áreas de oportunidad 287
C.5 Identificación de riesgos en la normatividad del Programa 289

Bases de datos 292

## 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 |
| CFDI | Comprobante Fiscal Digital por Internet |
| 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 |
| DGDIF | Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física, Secretaría de Salud |
| 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 |
| DGTIC | Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |
| Diagnóstico 2020 | Diagnóstico Programa Nacional de Reconstrucción 2020 |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| Documento Diagnóstico | Diagnóstico. Programa Nacional de Reconstrucción 2019 |
| FONDEN | Fondo de Desastres Naturales |
| 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 Generales del PNR | Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 |
| MIR | Matriz de Indicadores para Resultados |
| MML | Metodología de Marco Lógico |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OEO | Organismo Ejecutor de Obra; Instancia Ejecutora |

| | |
|---|---|
| OPD | Organismo Público Descentralizado |
| PASH | Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| 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 |
| ROP 2020 | Proyecto de Reglas de Operación del Programa Presupuestario U-281 Programa Nacional de Reconstrucción 2020 |
| SAT | Sistema de Administración Tributaria |
| SEBIEN | Secretaría de Bienestar |
| SEDATU | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SI | Sistema de Información |
| SIR | Sistema de Información de Reconstrucción |
| TESOFE | Tesorería de la Federación |
| UMA | Unidad de Medida y Actualización |
| UPPEI | Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |

## Resumen Ejecutivo

El objetivo general de esta investigación consiste en elaborar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción (PNR), modalidad y clave U-281, en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora del Programa en su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera. Este resumen ejecutivo incluye cuatro apartados: i) metodología de evaluación; ii) análisis del Diseño del Programa; iii) análisis de Funcionamiento del Programa, y iv) conclusiones y recomendaciones.

El Programa fue creado a principios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Es uno de los nueve programas descritos en el apartado II, Política Social, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 19-24), en donde se señala que está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y con aplicación en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habitan en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos niveles de violencia, y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas. Su propósito es la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura.

El PNR es uno de los programas prioritarios en la agenda del Gobierno de México. De acuerdo a información difundida públicamente sobre estos programas prioritarios y las necesidades que atienden, los daños materiales ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 provocaron afectaciones sociales y económicas a las personas y a las comunidades, mismas que al no haber sido atendidas con oportunidad (en la mayoría de los casos), les ha impedido el retorno a la normalidad de su vida cotidiana.[1] El PNR busca atender a la población afectada con la participación de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes del Estado, así como de todos los sectores sociales, para establecer las acciones a realizarse a fin de atender, en el menor tiempo posible, a todas las personas y comunidades, tanto en los daños materiales, como en otros aspectos en los que se vieron afectadas.

[1] El Gobierno de México creó una página Web titulada "Proyectos y Programas prioritarios" https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios con información sobre los programas, ente los que se incluye el PNR, que también tiene una página Web titulada "Reconstruyendo México" (https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/).

*Metodología de evaluación*

La metodología utilizada en este análisis exploratorio siguió tres elementos: i) análisis de gabinete; ii) entrevistas con operadores del Programa, y iii) trabajo de campo en localidades en donde se estaba implementando el Programa.

El análisis de gabinete consistió en el acopio, procesamiento, organización, sistematización y valoración de información contenida en la normatividad, registros administrativos, evaluaciones externas y documentos relacionados con el Programa. Las entrevistas con operadores del Programa tuvieron la finalidad de obtener información cualitativa y cuantitativa sobre el funcionamiento general del PNR y la operación específica de cada Instancia Responsable. Las entrevistas se realizaron en 2019 y en las siguientes fechas: i) 21 de agosto y 20 de septiembre con la Instancia de Coordinación; ii) 21 y 28 de agosto y 4 de septiembre con vivienda; iii) 21 y 23 de agosto con educación; iv) 21 y 30 de agosto con salud y v) 21 de agosto y 9 de octubre con cultura.

El trabajo de campo tuvo el propósito de cumplir con lo siguiente: i) considerar al menos la visita a tres entidades federativas; y ii) analizar mínimo dos procesos sustantivos.

El equipo evaluador llevó a cabo las siguientes etapas para el diseño de la muestra: 1) selección de las entidades federativas, y 2) elección de los municipios a recorrer al interior de estas entidades. Los siguientes criterios se utilizaron para seleccionar a la entidad federativa en dónde realizar el estudio piloto y las tres entidades federativas para llevar a cabo el trabajo de campo: i) estar contempladas en las Declaratorias de Desastre Natural por los sismos; ii) haber recibido atención a sus daños por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN); iii) tener apoyos programados para el ejercicio fiscal 2019 por parte del PNR; iv) el índice de diversificación de acciones y proyectos; [2] v) haber sido propuestas por las Instancias Responsables para su visita, y vi) viabilidad de logística para la realización del trabajo de campo.

Una vez seleccionadas las entidades federativas en donde realizar el estudio piloto y el trabajo de campo, los municipios a visitar al interior de las mismas se seleccionaron a partir de los siguientes criterios: i) estar programados para ser apoyados por el PNR en el ejercicio fiscal 2019, ii) tener un número significativo de acciones y proyectos programados; iii) índice de diversificación de acciones y proyectos programados; iv) tamaño de población en 2015; v) tener al menos una localidad de 15 mil habitantes en 2010, y vi) estar contiguos geográficamente.

El estudio piloto y el trabajo de campo se llevaron a cabo en las siguientes fechas y lugares: en Atlixco e Izúcar de Matamoros, en Puebla, los días 26 y 27 de septiembre de 2019 (estudio

[2] Este índice fue calculado por el equipo evaluador. El procedimiento para su cálculo es descrito con mayor profundidad en el apartado de Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo del presente análisis exploratorio.

piloto); en Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán y Santo Domingo Tehuantepec, en el estado de Oaxaca, los días 17 y 18 de octubre, y en el municipio de Oaxaca el 21 de octubre de 2019; en Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, 14 y 15 de noviembre, y en el municipio de Cuernavaca, del estado de Morelos, el 18 de noviembre de 2019; en Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, en el estado de Chiapas, el 21 y 22 de noviembre de 2019; finalmente, en Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, nuevamente en Morelos, los días 10 y 11 de febrero de 2020.

Las personas a las que se entrevistó fueron las siguientes: i) funcionarios y personal responsable de cada una de las Instancias Responsables; ii) funcionarios y personal de la Instancia de Coordinación, y iii) población beneficiaria. La población beneficiaria de vivienda corresponde a las personas y sus hogares que fueron beneficiados con un subsidio para la reconstrucción. En educación, se definió a la población beneficiaria como los directivos, profesores, estudiantes y padres de familia del plantel a ser intervenido. En salud la población beneficiaria se consideró a los directivos y personal que labora en la unidad de salud, así como la población que recibe atención médica. Finalmente, en cultura se estableció como población beneficiaria a los funcionarios y personal que trabaja o desempeña sus actividades en el inmueble con valor patrimonial, así como la población que hace uso del bien cultural.

### *Análisis de Diseño del Programa*

Para el análisis del Diseño del Programa se llevó a cabo trabajo de gabinete, en donde se revisó y valoró la información impresa y digital disponible, y se complementó con información recabada a partir de entrevistas sostenidas con personal y funcionarios de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables del Programa.

La fuente de información más importante que se utilizó para la valoración del diseño del Programa fueron las Reglas de Operación del PNR para el ejercicio fiscal 2020 (ROP 2020). El equipo evaluador tuvo acceso a un proyecto de dichas reglas, con fecha 30 de enero de 2020. Este documento sirvió de base para la redacción del presente análisis exploratorio. Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en el presente análisis exploratorio esos cambios y adiciones.[3]

[3] Los cambios y adiciones en las ROP 2020 publicadas en el DOF con respecto a las que se tuvo acceso como proyecto de ROP aparecen en las siguientes secciones: 3.6; 4.1; 4.4; 6.1.1; 6.3.5; 7.1.1; 7.1.2; 7.1.3; 7.1.6.2; 7.1.6.3; 7.1.6.4; 7.1.6.5; 7.2.3; 7.2.6.2; 7.3.3.6; 7.4.3 y 7.4.6.1.

Diagnóstico, problemática y justificación del programa

El marco normativo del PNR para el ejercicio fiscal 2019 incluyó unos Lineamientos Generales del PNR y cuatro Lineamientos específicos, para cada uno de las Instancias Responsables. Los Lineamientos Generales se publicaron en el DOF el 26 de marzo de 2019, mientras que los Lineamientos específicos de educación y vivienda se publicaron en el DOF en abril de 2019, pero los de salud fueron hasta finales de agosto y los de cultura hasta el 19 de septiembre de 2019. El considerable retraso en la publicación oficial de los lineamientos de salud y de cultura se tradujeron en la tardía firma de convenios y contratos contemplados en ambos macroprocesos, y de la aplicación y ejecución de los recursos. Por estas razones, el presupuesto ejercido en ambos sectores fue mucho menor al originalmente asignado. A esta situación hay que agregar el "ambiente controlado" que estableció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en buena parte del cuarto trimestre de 2019, que impidió que los recursos fueran transferidos de manera más temprana. Para el ejercicio fiscal de 2020, la Instancia de Coordinación, en colaboración con las Instancias Responsables, elaboró un Proyecto de Reglas de Operación (ROP 2020), mismas que fueron del conocimiento del equipo evaluador. Las ROP 2020 se publicaron en el DOF el 2 de abril de 2020.

Adicionalmente a las ROP 2020, existe un documento titulado "Diagnostico Programa Nacional de Reconstrucción 2020" (Diagnóstico 2020), elaborado por la SEDATU y que al momento de elaborar este análisis se encontraba en proceso de redacción. El numeral 1 del Diagnóstico 2020 se refiere a los antecedentes. En éste se menciona que los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 ocasionaron pérdidas humanas, destrucción de viviendas y daños materiales en la infraestructura y redes de comunicación, dotación de servicios públicos, equipamiento y bienes culturales en alrededor de 400 municipios de la región centro-sur del país. Por otro lado, en el numeral 2 se hace un detalle sobre la cuantificación y características de los daños ocasionados por los sismos: 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos. 297 unidades de salud y 2,340 bienes culturales.

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

Este Programa inició en diciembre de 2018 y está incluido en el PND 19-24 como uno de los programas de la política social. El PND 19-24 está estructurado en tres rubros: i) Política y gobierno; ii) Política social, y iii) Economía. En el rubro II, Política social, se describen nueve programas, siendo uno de ellos el PNR. Aquí se menciona su orientación hacia la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, para lograr la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la

conservación de los bienes afectados en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. Se menciona que el Programa sería operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), y que la implementación del programa buscaría contribuir al fortalecimiento de la economía local.

Objetivos del Programa

El objetivo general del Programa, enunciado en las ROP 2020, consiste en atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y bienes culturales. El enfoque de derechos se explicita en los objetivos específicos y se refieren a disfrutar de una vivienda adecuada, a ocupar una infraestructura educativa segura, a la protección de la salud y al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes culturales. La forma de apoyo a los beneficiarios del programa consiste en subsidios encaminados al impulso de la reconstrucción en cuatro sectores: vivienda, educación, salud, y cultura.

El PNR es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y en éste intervienen, como Instancias Responsables, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura.

En 2019, el PNR aprobó 36,495 subsidios o acciones de vivienda, 296 de educación, 81 de salud y 206 acciones de cultura para totalizar 37,078.

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

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019 asignó un presupuesto de ocho mil millones de pesos para el PNR, monto que se iba a distribuir de la siguiente manera: 5,600 millones de pesos en vivienda, y 800 millones de pesos para cada una de los sectores de educación, salud y cultura (Cuadro RE 1). En el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR se enuncia que el presupuesto modificado se ubicó en 7,580

millones de pesos, y el ejercido al 31 de diciembre de 2019 ascendió a 7,339 millones de pesos. El presupuesto modificado se distribuyó de la siguiente manera: 5,346 millones de pesos en vivienda, 1,170 millones en educación, 554 millones en salud y 510 millones de pesos en cultura. El presupuesto modificado representó 95% del asignado originalmente, siendo que en educación hubo un incremento en 370 millones de pesos, mientras que los otros tres sectores disminuyeron su presupuesto de la siguiente manera: vivienda en 254 millones de pesos; salud en 246 millones de pesos, y cultura en 290 millones de pesos.

Cuadro RE 1
Presupuesto del Programa Nacional de Reconstrucción
para los ejercicios fiscales 2019 y 2020[4]

| Sector | Asignado 2019 (A) | Modificado 2019 (B) | Ejercido 2019 (C) | Asignado 2020 (D) | Diferencia 2020 respecto a 2019 -1 + [(D) / (B)] |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 8,000.0 | 7,580.4 | 7,338.9 | 2,843.8 | -62% |
| | | | | | |
| Coordinación | 368.0 | 48.5 | 24.0 | n.d. | |
| Vivienda | 5,232.0 | 5,297.2 | 5,234.7 | 2,168.2 | -59% |
| Educación | 800.0 | 1,170.4 | 1,170.4 | 9.0 | -99% |
| Salud | 800.0 | 554.1 | 554.1 | 333.3 | -40% |
| Cultura | 800.0 | 510.2 | 355.7 | 333.3 | -35% |

Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR y del PEF 2020.

El carácter prioritario del PNR se diluyó en 2020, año en el cual el PEF en su Anexo 27 le asignó un presupuesto de 2,844 millones de pesos y distribuidos de la siguiente manera: 2,168 millones de pesos para vivienda, 333 millones de pesos para salud y para cultura, respectivamente, y nueve millones de pesos para educación. La disminución del presupuesto fue del 62% con relación al presupuesto modificado de 2019, y con notorias diferencias entre sectores, siendo que el recorte en cultura fue de 35%, en salud de 40%, en vivienda de 59% y de 99% en educación. El significativo recorte presupuestal al PNR, uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, en el ejercicio fiscal 2020 con relación a su presupuesto modificado de 2019 repercutirá en una menor cantidad de acciones realizadas para este año.

El PNR es un Programa presupuestario complementario al FONDEN, ya que procura atender las necesidades de los municipios, de las localidades y de la población que fueron afectadas por un fenómeno natural perturbador, y que no fueron atendidas, o lo fueron de manera parcial. Sin embargo, en la normatividad del Programa no se justifica por qué el Gobierno de México decidió crear el PNR y no ajustar, actualizar y/o fortalecer las funciones del FONDEN. Tampoco se alegó el por qué el PNR se orientó sólo a cuatro sectores de atención, siendo que el FONDEN atiende a 17 sectores.

[4] De acuerdo a información de la Secretaría de Salud, el presupuesto ejercido por este sector fue de 304.3 millones de pesos, en vez de los 554.1 millones de pesos mencionados en el Cuarto Informe Trimestral del PNR.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Las ROP 2020 presentan una definición única de la población potencial y objetivo, lo cual había sido sugerido por el equipo evaluador en el proceso del análisis. La población potencial del PNR en las ROP 2020 se define como los municipios que sufrieron daños por los sismos, buscando atender habitantes y comunidades afectados en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. El número de municipios enlistados en las declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación ante los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 suman 759, constituyendo una primera medida de la población potencial del Programa.

La población objetivo se define como los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad. Como se observa, la unidad de medida de la población potencial y objetivo es el municipio.

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 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 el FONDEN. Este listado se denominó "censo FONDEN", haciéndose este nombre de dominio público. A partir de los diagnósticos definitivos, 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.

El número de municipios incluidos en las declaratorias de desastre natural es de 759, siendo un primer indicador del número de municipios que conforman a la población potencial y la población objetivo. Las ROP 2020 no hacen alusión directa a las formas de cuantificación de la población potencial y objetivo, aunque en su introducción se menciona que los municipios con afectaciones podrían ser más de 1,300.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

La integración de la demanda de acciones del programa es diferencial y depende del sector o Instancia Responsable, de acuerdo a las ROP 2020. En el sector vivienda, la integración de la demanda consiste en visitas realizadas por los asistentes técnicos para verificar la información de los censos de daños, los criterios de elegibilidad y el levantamiento de información socioeconómica y las características del inmueble. En el sector educación, la Instancia Responsable hizo la integración de un listado inicial de planteles con daños causados por los sismos y no atendidos. En el sector salud, la Instancia Responsable elaboró

una cédula de diagnóstico (CD), la cual es elaborada en coordinación con la entidad federativa y contiene las acciones que se llevarán a cabo. Finalmente, en el caso de cultura, la Instancia Responsable recibe solicitudes de apoyo a partir de una convocatoria pública.

Los procedimientos para la selección de beneficiarios son los siguientes: en vivienda, se realizan las siguientes actividades: i) visitas para verificar información del censo FONDEN; ii) cumplimiento de los criterios de elegibilidad; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de adhesión. En educación, estas actividades son: i) integración del listado inicial de planteles a atender; ii) inspecciones físicas a los planteles; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de concertación. Para el sector salud, se realiza: i) dictaminación de la unidad a partir de una CD; ii) solicitud de recursos; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de colaboración. En cultura, se lleva a cabo lo siguiente: i) emisión de la convocatoria y recepción de solicitudes de apoyo; ii) dictaminación de las solicitudes; iii) aprobación del subsidio, y iv) suscripción del convenio de colaboración.

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 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 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.

Cuadro RE 2
Acciones aprobadas del PNR por sector y entidad federativa, 2019

| Entidad federativa | Vivienda | Educación | Salud | Cultura |
|---|---|---|---|---|
| Total | 36,495 | 296 | 81 | 206 |
| | | | | |
| Chiapas | 9,653 | 50 | 14 | n.d. |
| Ciudad de México | 0 | 14 | 2 | n.d. |
| Guerrero | 1,120 | 1 | 8 | n.d. |
| México | 1,899 | 6 | 0 | n.d. |
| Morelos | 4,228 | 56 | 35 | n.d. |
| Oaxaca | 12,672 | 133 | 22 | n.d. |
| Puebla | 6,923 | 36 | 0 | n.d. |

n.d. información no disponible (no proporcionada por la Instancia Responsable).
Fuente: elaboración propia con información facilitada por las Instancias Responsables.

El sector vivienda reportó 36,495 acciones aprobadas en 2019 (Cuadro RE 2). Las intervenciones se llevaron a cabo en seis entidades federativas (Chiapas, Guerrero, México,

Morelos, Oaxaca y Puebla), siendo la reparación total de vivienda la acción con mayor número de beneficiarios. En educación, se llevaron a cabo 296 acciones en siete entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla). En salud se realizaron 81 acciones en cinco entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca). Por último, las acciones aprobadas en cultura sumaron 206. Su distribución geográfica no fue proporcionada por la Instancia Responsable, información que tampoco se presenta en el Cuarto Informe Trimestral 2019.

Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2020 del PNR cuenta con un indicador de Fin, cuatro de Propósito, cuatro de Componente y 12 de Actividad, para dar un total de 21. Los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad que aparecen en la MIR 2020 son congruentes entre ellos y con la normatividad del Programa, aspecto que le otorga lógica vertical a la matriz. Sin embargo, no existe lógica horizontal, porque no se sabe si los indicadores contenidos en la MIR 2020 guardan correspondencia entre su método de cálculo y la información disponible para su elaboración. En forma adicional, no hay metas establecidas, por lo que los indicadores no ofrecen parámetros para la valoración del funcionamiento del Programa.

El PNR no tiene necesariamente una estrategia definida de atención a su población objetivo, sino que más bien procura cumplir con el compromiso de atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y su población mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, espacios educativos, unidades de salud y bienes culturales. Además, la selección de beneficiarios en las cuatro Instancias Responsables del PNR no está sistematizada, ya que el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR), registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR previsto en las ROP 2020, no se ha utilizado. Esta plataforma de difusión estaba en fase de diseño al momento de elaborar este análisis. Asimismo, la selección de beneficiarios no se difunde públicamente, a excepción de los bienes culturales, arqueológicos, históricos y artísticos seleccionados para ser apoyados por parte de la Secretaría de Cultura. El PNR debe transitar hacia la integración, sistematización y difusión de información con precisión y claridad sobre la problemática enfrentada, la demanda total de apoyos, las características de las solicitudes recibidas, y los beneficiarios del programa.

## *Análisis del Funcionamiento del Programa*

El equipo evaluador, con el invaluable apoyo de CONEVAL, llevó a cabo trabajo de campo en localidades de los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2019, así como en febrero de 2020. Este trabajo de campo tuvo el propósito de valorar *in situ* el funcionamiento y la operación del PNR en sus cuatro vertientes de actuación, conocer la opinión de funcionarios y personal operativo de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables y rescatar la percepción de la

población beneficiaria sobre la actuación del Programa. De manera complementaria, se obtuvo información para detallar el desarrollo de los procesos que llevaban a cabo las Instancias Responsables en los componentes de selección de beneficiarios y de producción de bienes y servicios, procesos identificados como sustantivos, es decir aquellos que contribuyen de manera directa con el cumplimiento de los objetivos del Programa En este apartado se presentarán los principales resultados del análisis del funcionamiento del programa.

Para el análisis del funcionamiento del Programa, se toma como punto de partida el esquema analítico del modelo general de procesos de CONEVAL, el cual identifica analíticamente los siguientes componentes: 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, y las principales actividades a seguir para el logro de los objetivos del programa; ii) difusión: 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 del programa para seleccionar los beneficiarios, y generar el padrón de beneficiarios, que puede ser actualizado; v) producción de bienes o servicios: herramientas, acciones y mecanismos para generar los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa; vi) distribución de apoyos: procesos por los que 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 se comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.

La información básica que se utiliza para el análisis del funcionamiento del Programa es la normatividad existente para el ejercicio fiscal 2019, la cual se compone por unos lineamientos generales del PNR y cuatro lineamientos específicos, uno para cada sector. Esta información de gabinete se complementó con la recabada en las entrevistas a funcionarios y personal de la Instancia de Coordinación y las cuatro Instancias Responsables, así como la generada en el trabajo de campo.

El PNR lleva a cabo cinco macroprocesos para el cumplimiento de sus objetivos: i) Instancia de Coordinación, y ii) los que llevan a cabo cada una de las cuatro Instancias Responsables (Cuadro RE 3).

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 Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario. 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 y coordinación interinstitucional de observancia general para las acciones de reconstrucción.

A partir de los Lineamientos Generales del PNR y de la información recabada en las entrevistas y en el trabajo de campo, la Instancia de Coordinación lleva a cabo 21 procesos para el logro de sus objetivos. 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. 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 consiste en establecer los lugares de implementación de los proyectos y acciones del PNR, a partir de los criterios de priorización. 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.

Las Instancias Responsables son las encargadas de integrar su Padrón de Beneficiarios. 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. 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.

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.

Cuadro RE 3
Procesos del PNR para el ejercicio fiscal 2019

| 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 la persona beneficiaria 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 del asistente técnico | 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 del proyecto de intervención de la vivienda | 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: elaboración propia con información de la normatividad del Programa para el ejercicio fiscal 2019.

El primer proceso 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 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. El siguiente proceso 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 los Lineamientos Generales del PNR no se identificaron procesos correspondientes al 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.

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 13 y su realización cronológica se ubica entre los procesos del componente de Selección de beneficiarios. Para la puesta en marcha del sistema, la Instancia de Coordinación colabora con la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) de la SEDATU, y las Instancias Responsables contribuyen a la actualización de información.

El SI tiene acceso público y la página web se denomina "Reconstruyendo esperanza".[5] 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. La página "Reconstruyendo Esperanza" no se ha actualizado desde la fecha de su lanzamiento, es decir septiembre de 2019, al menos hasta el momento de redactar la presente entrega.

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.

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. 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.

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.[6] Después de que se publicaron los Lineamientos Generales del PNR, el 17 de abril de 2019 se publicaron en el DOF los Lineamientos Específicos del Programa Nacional de Reconstrucción para el

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

[6] 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".

ejercicio fiscal 2019 de la Comisión Nacional de Vivienda (Lineamientos específicos de vivienda).

Para lograr los objetivos del Programa, este macroproceso se compone de 19 procesos. Para el componente de Planeación se identificaron dos procesos. El proceso de secuencia 1 está relacionado con la Formulación y publicación de los Lineamientos específicos de vivienda. El segundo componente del macroproceso de vivienda se refiere a la Difusión del Programa. 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.

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.

El tercer componente del macroproceso de vivienda se refiere a la Solicitud de Apoyos. La población objetivo del componente vivienda fue definida conforme al censo levantado y a las prioridades de atención, por lo que 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 referente a la solicitud que pueden hacer las personas que se consideran posibles beneficiarias del Programa, registro que hace la CONAVI mediante la integración de los expedientes de los beneficiarios.

Después del componente de solicitud de apoyos sigue el de Selección de beneficiarios. Para este componente se identificaron siete procesos. 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 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.

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. Después de analizar

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

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).

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 de intervención, 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.

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 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.

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. 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.

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 (o auto reconstrucción).

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.

Macroproceso de educación

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. 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 INIFED se creó en 2008 con el propósito de fortalecer la infraestructura educativa del país. Es 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. La Ley General de Educación establece que las acciones que deberán desempeñar los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), incluyendo entre ellas algunas de las responsabilidades y atribuciones más importantes desarrolladas hasta entonces por el INIFED. 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. 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, en los cuales se define la cobertura del Programa. El segundo componente del modelo general de procesos es el de Difusión del Programa, y en éste se identificó un proceso que corresponde 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. Un proceso 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). El siguiente proceso 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.

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. 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. Si bien la mayoría de los OEO se incorporaron al PNR a través de Compranet, hubo otras que recibieron adjudicaciones directas. 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.

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 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. 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

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.

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. 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.

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 relacionado con la elaboración del programa de trabajo. Esta actividad se hizo de manera conjunta entre la Instancia Responsable y las entidades federativas. 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. Un primer proceso se refiere a la elaboración de la Cédula de Diagnóstico (CD). Con la información de la CD por unidad médica, la Instancia Responsable elabora el listado inicial de acciones, determinando las acciones de reconstrucción a ejecutar. Una vez que se integra toda la información y documentación, la Instancia Responsable elabora el listado definitivo de acciones de acuerdo a lo que establecen los Lineamientos específicos de salud, 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 las acciones de reconstrucción.

El componente de Producción de bienes y servicios es el siguiente del modelo general de procesos y éste contiene dos procesos. La Instancia Responsable transfiere los recursos a la entidad federativa para la operación y funcionamiento del Programa. Esta transferencia se hace a una cuenta bancaria productiva única y exclusiva para el PNR en el rubro de infraestructura de salud. El siguiente proceso de este componente se refiere a la contratación de las Instancias Ejecutoras. 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. 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. El proceso 10 tiene que ver con la entrega-recepción de los trabajos. 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.

En el componente de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos del modelo general de procesos existen dos procesos. La entidad federativa es la encargada de elaborar los reportes de los avances físico-financieros del Programa en el sector salud 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 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

Los procesos específicos realizados para el cumplimiento de los objetivos del PNR en el macroproceso de cultura son 15, 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

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. 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. El componente de Difusión del Programa incluye un proceso 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 y se comunicó a los Centros INAH de las entidades federativas. La convocatoria se publicó en abril de 2019. 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.

El tercer componente del modelo general de procesos es el de Solicitud de apoyos y en este se identifica un proceso relacionado con la solicitud de participación, la cual se pudo hacer de forma electrónica, o entrega física en las oficinas de la Instancia Responsable. La Selección de beneficiarios es el cuarto componente del modelo general de procesos. En los Lineamientos específicos de cultura se identificaron cuatro procesos en este componente. La Instancia Responsable revisó las solicitudes de apoyo una vez recibidas, y las que cumplieron con los requisitos fueron turnadas a la Comisión Dictaminadora, que fue quien las evaluó y propuso cuáles deberían ser beneficiadas, siendo el Comité Ejecutivo quien las validó y autorizó.

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. Una vez suscrito el Convenio de Colaboración, los proyectos y las acciones de restauración de bienes culturales 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. Al igual que en el macroproceso de salud, el 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.

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 que se refiere a la conclusión de los trabajos de intervención. 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 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. Este 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.

Por último, en el componente de Monitoreo y evaluación existe un proceso sobre 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.

*Conclusiones y recomendaciones*

El PNR fue creado a principios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Es uno de los nueve programas descritos en el apartado II, Política Social, del PND 19-24, en donde se señala que está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y con aplicación en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habitaran en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos niveles de violencia (atributos sociodemográficos), y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas (atributos sobre afectaciones). Su propósito es la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR es operado por la CIR, la cual es encabezada por la SEDATU y participan en ella la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Se menciona también que el PNR buscará contribuir al fortalecimiento de la economía nacional.

La disminución en el presupuesto de 2020 con relación al ejercido en 2019 no ocurrió porque el PNR haya avanzado significativamente en el propósito de beneficiar a las personas y a las comunidades que no habían sido atendidas en los daños sufridos por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Como muestra se tiene que en las ROP 2020 se menciona que el número de viviendas pendientes de atención eran 132,731, por lo que el PNR atendió en 2019 al 27% del rezago, mientras que las escuelas pendientes de atender eran 4,107, por lo que se avanzó en un 7 por ciento.

Es indudable que la significativa contracción en el presupuesto asignado para el PNR en 2020 repercuta en una menor cantidad de acciones realizadas y la postergación del retorno a la normalidad de la vida cotidiana de la población, las comunidades y los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

El equipo evaluador hizo una sugerencia sobre la pertinencia de tener una definición de población potencial y una única de población objetivo. Esto es precisamente lo que aparecen en las ROP 2020. La población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Asimismo, la población objetivo son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas, infraestructura educativa, infraestructura de salud y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad o no dispongan de recursos asignados, y que estuviesen o no incluidos en las declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación. Como se observa, la unidad de medida de la población objetivo en 2020 es el municipio.

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, las ROP 2020 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.

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 equipo evaluador, con el invaluable apoyo de CONEVAL, llevó a cabo trabajo de campo en localidades de los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2019, así como en febrero de 2020. Este trabajo de campo tuvo el propósito de valorar *in situ* el funcionamiento y la operación del PNR en sus cuatro vertientes de actuación, conocer la opinión de funcionarios y personal operativo de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables y rescatar la percepción de la población beneficiaria sobre la actuación del Programa. De manera complementaria, se obtuvo información para detallar el desarrollo de los procesos que llevaban a cabo las Instancias Responsables en los componentes de selección de beneficiarios y de producción de bienes y servicios, procesos identificados como sustantivos, es decir aquellos que contribuyen de manera directa con el cumplimiento de los objetivos del Programa. El PNR tiene el propósito de otorgar subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales. La selección de beneficiarios y la producción de bienes y servicios son procesos sustantivos que forman parte del modelo general de procesos y sin los cuales no habría forma de transferir el subsidio a la población beneficiaria.

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

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

El retraso y la irregularidad en los tiempos de las ministraciones a la población beneficiaria tuvieron impacto significativo en la poca eficiencia del Programa en el sector vivienda y en el ejercicio fiscal 2019. Otro aspecto que repercutió fue el hecho de que la población beneficiaria recibió directamente el apoyo, teniendo la obligación normativa de comprobar los gastos realizados. Como cada persona beneficiaria compró su material y contrató mano de obra, no se generaron economías de escala en el proceso de reconstrucción de viviendas. En algunos casos, también y de manera perfectamente entendible, la población se vio tentada y/o necesitada de destinar los recursos monetarios disponibles para solventar otras necesidades básicas o, incluso, suntuarias. Adicionalmente, y a pesar de la supervisión y seguimiento por parte del asistente técnico, muchas personas beneficiarias hicieron modificaciones importantes al diseño original de la vivienda, en la gran mayoría ampliaciones que devengaban mayor costo al originalmente programado.

Por estos elementos, las viviendas no pudieron ser concluidas: el subsidio otorgado era insuficiente para terminar con los trabajos; el subsidio se dirigió a otras necesidades; el diseño de la vivienda fue modificado durante el proceso de reconstrucción.

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

construcción de planteles educativos; otra la normatividad tan detallada que tenía como apoyo a la elaboración de los proyectos ejecutivos.

En junio de 2019, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, anunció la desaparición del INIFED: "la idea es quitar todo y entregar directo el recurso a los padres de familia, a través del Comité Escolar de Administración Participativa, el cual estará conformado por directivos, maestros, padres de familia y alumnos del cuarto grado en adelante". Esta decisión significó que el INIFED dejaría de ser la Instancia Responsable de la Secretaría de Educación Pública ante el PNR, que dejara de tener las funciones enunciadas arriba, y en el apartado que habla sobre el análisis exploratorio del funcionamiento del Programa, y que ahora el CEAP fuese el encargado de la gestión de las labores de reconstrucción en el plantel educativo en cuestión.

Para formalizar este tránsito, la Secretaría de Educación Pública emitió en el DOF, en octubre de 2019, un acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 4 de abril de 2019. En este acuerdo se ratifica que el CEAP sería la instancia con capacidad para ejecutar las acciones de reconstrucción, además que se detallan los procedimientos para la instalación del CEAP y para la ejecución de acciones de reconstrucción. En este acuerdo no se hace una sola mención al INIFED.

Las ROP 2020 rescatan los principios básicos del acuerdo de octubre de 2019, pero mantienen al INIFED como la Instancia Responsable del sector educación en el PNR. El INIFED será la encargada de establecer el potencial padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2020, es decir un listado inicial de planteles educativos afectados por los sismos y no atendidos hasta el momento o atendidos en forma parcial. La ejecución de los recursos, en cambio, se podrían ejecutar mediante plan de trabajo elaborado por el CEAP o un contrato entre el OEO y el INIFED. Para proseguir con esta actividad, el INIFED tendría un presupuesto asignado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020.

En ninguna parte de la normatividad 2020 del PNR se menciona la desaparición del INIFED. El presupuesto asignado al INIFED para las labores de reconstrucción de planteles educativos en 2020, nueve millones de pesos, representa el 1% de lo ejercido en 2019, cuando fueron 1,170 millones de pesos. Con base en las plásticas sostenidas con funcionarios y personal operativo del INIFED, el acuerdo, informal, al que se llegó es que el INIFED se encargaría de gestionar la conclusión en 2020 de las 296 acciones de reconstrucción aprobadas en 2019. Con base en el Cuatro Informe Trimestral 2019 del PNR, al 31 de diciembre de 2019 se habían concluido 92 de las 296 acciones.

El cambio en el sector educativo sobre la transferencia del subsidio al CEAP, es decir a un conjunto de personas, sería una modalidad semejante a la adoptada en el sector vivienda. Es probable que se presente una problemática similar en cuanto a la temporalidad de las acciones de reconstrucción y su dependencia a las fechas de ministración de los recursos. Pero un aspecto que es más preocupante es quién se va a encargar de la gestión y supervisión técnica

de los trabajos. Uno de los objetivos específicos del PNR consiste en garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad. ¿Cuál va a ser la Instancia Responsable encargada de garantizar las condiciones de seguridad?

Salud: Los *Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019* se publicaron en el DOF el 29 de agosto de 2019, y a partir de ese momento la Secretaría de Salud estuvo en condiciones y en posibilidad de suscribir el convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos con las entidades federativas. Cabe mencionar que dichos convenios de colaboración se publicaron en el DOF hasta los meses de enero a marzo de 2020, mientras que las obras de rehabilitación de las unidades de salud a ser atendidas en el ejercicio fiscal 2019 iniciaron, en el mejor de los casos, en octubre de 2019 y con la necesidad de tener que concluir en diciembre de 2019.

La significativa restricción temporal para la reconstrucción de unidades de salud, obligó a la Secretaría de Salud a seleccionar aquellas con daños menores y dejar para ejercicios fiscales siguientes otras con daños moderados, severos o graves. Las acciones que se emprendieron fueron de rehabilitación, es decir construcción necesaria para reparar los daños que no sobrepasaran el 70% del costo de la obra civil de la unidad médica, así como la ejecución de estudios y proyectos ejecutivos. Estas acciones permitirán en el ejercicio 2020, ejecutar acciones de rehabilitación, sustitución y reubicación.

En las visitas de trabajo de campo a unidades de salud con acciones de rehabilitación en el ejercicio fiscal 2019 se constató que los daños sufridos por los sismos no habían sido de gran consideración, que habían podido seguir con sus actividades de atención a las personas, pero también que no habían recibido apoyo por parte del FONDEN para la rehabilitación. Eran unidades de salud con daños menores.

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

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

A diferencia de la Secretaría de Salud, en la Secretaría de Cultura se aceptó que los tiempos les habían ganado y que no había manera de concluir acciones de reconstrucción de bienes culturales en 2019. Por esta razón, en las ROP 2020 se menciona que las acciones publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos ese año, o que no fue posible llevar a cabo la ejecución de los trabajos, por lo que el subsidio asignado fue transferido a la Tesorería de la Federación (TESOFE), quedarían exentas de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020 y bastaría con una validación y autorización del Comité Ejecutivo para recibir en 2020 el subsidio.

Con este párrafo, la Secretaría de Cultura introdujo la modalidad de apoyo en dos ejercicios fiscales distintos para un mismo inmueble afectado por los sismos de septiembre de 2017 o de febrero de 2018.

Recomendaciones

A partir del análisis exploratorio realizado sobre el funcionamiento del PNR en el ejercicio fiscal 2019, y del diseño del Programa según su normatividad para 2020, estos pueden ser algunos elementos a tomar en cuenta para su mejor actuación:

1. El equipo evaluador propone los siguientes párrafos para consolidar la justificación de la creación del PNR, es decir que el FONDEN no logró atender con oportunidad y suficiencia los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores, por lo que el Gobierno de México ofrece esta alternativa de intervención.

“Con base en el marco legal y normativo del Estado mexicano, el FONDEN es un instrumento interinstitucional, creado en 1996 y que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Los sismos del 7 y del 19 de septiembre de 2017 representaron, sin duda, los fenómenos naturales perturbadores más importantes a los que se ha enfrentado el FONDEN, debido a la magnitud de los daños y a la amplia distribución territorial de éstos. Para acceder a los recursos del FONDEN, uno de los procesos a llevar a cabo era la publicación de la Declaratoria de Desastre Natural, mismas que se suscribieron para 394 municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, como consecuencia del sismo del 7 de septiembre, y para 290 municipios de los estados de Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, y las 16 delegaciones del Distrito Federal, derivado del sismo del 19 de septiembre. Si bien se emitió Declaratoria de Desastre Natural para el estado de Oaxaca en ambos sismos, los municipios fueron distintos, por lo que el recuento fue de 684 municipios de ocho entidades federativas y las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Hubo daños también en los estados de Hidalgo, Michoacán y Tabasco, sin embargo estos no fueron sujeto de Declaratoria de Desastre Natural.

La magnitud de los daños y su amplia distribución territorial rebasaron la capacidad humana y técnica del FONDEN, de las entidades federativas y de las 14 dependencias federales

involucradas en los procesos y en las acciones de reconstrucción. Estas instancias no lograron concluir el diagnóstico definitivo de obras y acciones, denominado posteriormente "Censo FONDEN", en el tiempo estipulado en las Reglas Generales del FONDEN, hasta 28 días hábiles después de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador. Además, los procesos para la solicitud y recepción de recursos, así como la ejecución del programa de obras y acciones se llevaron a cabo en un contexto de información incompleta y problemas de coordinación interinstitucional (véase Medina y Tapia, 2018; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017). Todos estos elementos propiciaron falta de eficiencia y eficacia por parte del Estado mexicano para atender las labores requeridas de reconstrucción".

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

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

4. Para avanzar en el diseño y la operación del PNR es incuestionable la puesta en marcha del SIR enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances en el contexto nacional, por entidades federativas, municipios y localidades, por tipo de acción de reconstrucción, y para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y

objetivos del Programa. Este SIR deberá ser de acceso público y contener información más precisa y asertiva de la que actualmente aparece en el sitio "Reconstruyendo Esperanza".[8]

Entre otros beneficios de contar con el Sistema de Información se tendrán, por ejemplo, la posibilidad de replicar la medición de la población objetivo del Programa, el cálculo de los indicadores, así como tener un padrón unificado sobre las acciones y proyectos programados para el ejercicio fiscal en curso.

5. Se debe llamar a la atención de que en el diseño del Programa se procure la integralidad de las acciones. En el rubro 3 de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se hablaba sobre la observancia de principios básicos, siendo uno de ellos el de la integralidad. Ese principio, sin embargo, ya no aparece en las ROP 2020.

El equipo evaluador considera que un criterio de prioridad para la cobertura del Programa debería ser el perseguir la integralidad de acciones en localidades seleccionadas para su atención. De esta manera, se lograría regresar más rápido a la normalidad de la vida cotidiana en dichos asentamientos.

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

6. El PNR no ha avanzado suficientemente en la definición de su MIR, en el diseño y operación de los indicadores y en los medios y mecanismos para la verificación de los indicadores. A continuación, se presenta una propuesta del equipo evaluador referente a las áreas de mejora para la lógica horizontal de la MIR.

En materia de Fin-indicadores-medios de verificación se deberá hacer lo siguiente: i) arreglar la redacción del objetivo del Fin en la MIR; ii) elaborar la Ficha Técnica del indicador, justificando el por qué se asigna esa ponderación a los cuatro sectores que participan en el Programa, y iii) determinar y documentar los medios de verificación, los cuales deben cumplir con los siguientes elementos: oficiales o institucionales; con nomenclatura que permita identificarlo; que proporcionen información para reproducir el cálculo del indicador, y que sea de acceso público.

En la combinación Propósito-indicadores-medios de verificación, el reto consiste en: i) hacer una definición de los cuatro indicadores acorde con la intención de éstos, es decir el cálculo

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

de un porcentaje, y en especial en el indicador destinado al sector vivienda; ii) elaborar la Ficha Técnica de los indicadores, y iii) señalar y documentar los medios de verificación.

Para alcanzar la lógica Componente-indicadores-medios de verificación se requiere: i) hacer una definición de los cuatro indicadores acorde con la intención de éstos, es decir el cálculo de un porcentaje; ii) repensar el método de cálculo, ya que compara acciones realizadas contra programadas, indicadores que son más bien de Actividad, al reportar información sobre la operación del Programa, pero no de sus acciones realizadas; iii) elaborar la Ficha Técnica de los indicadores, y iv) señalar y documentar los medios de verificación.

Por último, para el nexo Actividad-indicadores-medios de verificación es necesario: i) hacer una definición de los indicadores en función de su nombre y propósito; ii) resaltar que estos indicadores intentan medir el funcionamiento del Programa en tres etapas del modelo general de procesos: selección de beneficiarios, entrega de apoyos, y seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyo, y iii) señalar y documentar los medios de verificación.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, tal vez falta un Componente adicional relacionado con la coordinación interinstitucional entre la SEDATU y las cuatro Instancias Responsables.

Las Actividades están claramente especificadas, pero no aparecen en orden cronológico. Se sugiere ordenarlos de la siguiente manera: i) selección y validación de apoyos; ii) formalización de convenios, y iii) seguimiento a los apoyos otorgados. Las tres Actividades son necesarias para el logro de los objetivos del Programa. Las actividades i) y ii) forman parte de los procesos sustantivos del PNR.

7. 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.

8. 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.

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.

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.

En este sentido, se puede retomar la estrategia seguida por la Secretaría de Cultura, la cual estableció en las ROP 2020 que las acciones para la recuperación de bienes culturales que fueron publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos en ese año, o que los recibieron pero no fue posible su ejecución y las aportaciones se reintegraron a la TESOFE, quedarían exentos de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020, y el Comité Ejecutivo podría validar y autorizar el subsidio correspondiente.

10. En ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR. Si se toman como referencia las acciones programadas para el ejercicio fiscal de 2019 y se relacionan con los montos de los daños que aparecen en los daños pendientes de atención que se cuantifican en las ROP 2020, se tiene que a ese ritmo de atención, la CONAVI concluiría con sus acciones en 2022; la Secretaría de Educación Pública en 2032; la Secretaría de Salud en 2021, y en 2024 la Secretaría de Cultura.

Estas fechas son, siempre y cuando se tuviera el mismo presupuesto asignado en términos reales para cada año, situación que, al menos en 2020 no fue así.

Sería conveniente establecer un horizonte de tiempo para el PNR, por ejemplo al 2022 para los sectores de vivienda y de salud, y al 2024 para los sectores de educación y de cultura. La definición del horizonte temporal del PNR permitirá avanzar hacia una estrategia más clara de cobertura de la población objetivo en los próximos años, de sus necesidades financieras que deberán estar atendidas en el PEF del ejercicio fiscal correspondiente, y del establecimiento de metas realistas.

11. La eficiencia y la eficacia de un programa o de una política pública se mide con el número de personas beneficiadas con acciones concluidas y con la calidad de dichas acciones (Van den Bosch y Cantillon, 2008). Al 31 de diciembre de 2019, la CONAVI reportó 36,495 acciones de reconstrucción de viviendas aprobadas; todas en proceso y ninguna concluida. En la visita de trabajo de campo al estado de Morelos a principios de febrero de 2020 se constató que para esa fecha aún no había acciones de viviendas concluidas, al menos en Jojutla y Zacatepec.

Una de las especificidades del PNR en el sector vivienda fue la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria, situación que está justificada de esta manera en las ROP 2020: “Para garantizar una mayor transparencia en la aplicación de los recursos, así como una mayor agilidad en los procesos de ejecución de las acciones y proyectos, los apoyos se

otorgarán, preferentemente, y de acuerdo con las condiciones específicas establecidas por cada sector (Capítulo 7), de manera directa a la población beneficiaria".

Es un hecho de que la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria no garantizó mayor agilidad; quizá al contrario. Asimismo, en un número importante de casos, la población que recibió el subsidio para la reconstrucción de su vivienda se enfrentó a la necesidad de destinar el recurso para subsanar necesidades básicas prioritarias en ese momento. En otro número, la población beneficiaria tuvo la opción, no acordada con el asistente técnico, de modificar el proyecto arquitectónico, generalmente hacia el diseño de una casa de mayor superficie construida. También, el monto recibido para el apoyo contemplaba una estimación *a priori* de costos de construcción, y no se tomó en cuenta el incremento natural en el costo de la mano de obra y en el de los insumos y materiales para la reconstrucción. Todos estos elementos se combinaron para baja eficiencia y eficacia del Programa en el sector de vivienda.

Existen referencias que muestran que el otorgamiento directo del apoyo a la población beneficiaria no necesariamente repercute en mayor eficiencia y eficacia (véase Bertranou, 1993; Sobrino y Garrocho, 1995). Por ejemplo, las acciones realizadas por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el estado de México entre 1989 y 1994 tuvieron como una de sus especificidades la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria, mucha de ella organizada en Comités de Solidaridad. Alrededor de 15% de las obras registraron algún problema de calidad, las cuales sumadas a las que se suspendieron o no funcionaban, significó que una de cada cuatro acciones promovidas por el PRONASOL no funcionaran adecuadamente.

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

La iniciativa para el sector educación es similar. Una vez desaparecido el INIFED, el propósito sería transferir el subsidio al CEAP. Con este mecanismo es muy seguro que desaparezca la eficiencia y la eficacia del PNR en el sector de educación conseguidas en 2019 y se tenga un escenario muy parecido al de vivienda.

El otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria coadyuva a resolver necesidades básicas e inmediatas de la población y que se adquieren en el mercado. En poco contribuyen a la satisfacción de necesidades que significan acumulación.

12. Un aspecto a destacar y que se obtuvo de la entrevista a funcionarios de las Instancias Responsables, fue que los procesos enmarcados en la etapa de planeación llevaron mucho

tiempo en 2019, debido a que fue un Programa de nueva creación. Por ejemplo, los Lineamientos Específicos de la Secretaría de Salud se publicaron hasta el 29 de agosto de 2019 y los de Cultura el 19 de septiembre de 2019. Esta demora repercutió en el retraso en los demás procesos, en especial en el de selección de beneficiarios. El funcionario de la Secretaría de Cultura expresó su temor a que se logren concretar los convenios de colaboración y exista el tiempo suficiente para poder liberar y ejecutar los recursos al 31 de diciembre de 2019.

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

13. El PNR fue diseñado con el propósito muy acotado de atender a una población y localidades no cubiertas o cubiertas parcialmente por el FONDEN ante los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Con su diseño, procesos y normativa actual, el PNR no podría dar cobertura a las afectaciones derivadas de un eventual fenómeno natural perturbador que ocurriere.

Si el Gobierno de México quiere tener una estrategia distinta de atención a los fenómenos naturales perturbadores, con visión de gestión integral de riesgos, debería, entonces, reformar las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres, las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, los Lineamientos Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. La gestión integral de riesgos significa transitar hacia una estrategia en donde se privilegia la prevención sobre la atención ante desastres naturales.

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. El país 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.

## Introducción

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

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

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

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

Este análisis exploratorio permitirá ofrecer insumos que coadyuven a mejorar la eficiencia y la eficacia del PNR, dependiente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el marco de austeridad Republicana, de atención a las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en el país, y de generación de bienestar para la población, lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 19-24).

El objetivo general de esta investigación consiste en elaborar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del PNR, modalidad y clave U-281, en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora del Programa en su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera.

Para cumplir con este objetivo general, se tienen los siguientes objetivos específicos: i) analizar la justificación de la creación y diseño del 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) analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; vi) identificar el registro de operaciones presupuestales y de rendición de cuentas; vii) identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; viii) identificar, definir y mapear sus procesos, distinguiendo aquellos sustantivos; ix) analizar el funcionamiento del Programa, con especial énfasis en sus procesos sustantivos, considerando sus objetivos, las características de la población que atiende y los diferentes contextos en los que opera; x) identificar hallazgos y riesgos tanto a nivel normativo, del diseño y operativo.

Este análisis exploratorio permite ofrecer insumos que coadyuven a mejorar la eficiencia y la eficacia del PNR, dependiente de la SEDATU, en el marco de honradez y honestidad; economía para el bienestar; por el bien de todos, primeros los pobres; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, y ética, libertad, confianza, principios rectores contenidos en el PND 19-24.

La cuarta entrega y final de este análisis exploratorio se denomina *Informe final del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento del Programa*, y es el resultado de las tres entregas previas, realizadas el 29 de julio, 2 de septiembre y 25 de noviembre de 2019, respectivamente. En esta entrega se hace un análisis conjunto de los resultados de la valoración inicial del Diseño, a partir de la normatividad para el ejercicio fiscal 2020, del funcionamiento del Programa, desde el punto de vista de la normatividad para el ejercicio fiscal 2019, y de los principales cambios en el funcionamiento del Programa para el ejercicio fiscal 2020 en relación a su actuación en 2019.

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

La fuente de información más importante que se utilizó para la valoración del diseño del Programa fueron las Reglas de Operación del PNR para el ejercicio fiscal 2020 (ROP 2020). El equipo evaluador tuvo acceso a un proyecto de dichas reglas, con fecha 30 de enero de 2020. Este documento sirvió de base para la redacción del presente análisis exploratorio. Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones

con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en el presente análisis exploratorio esos cambios y adiciones.[9]

Por su parte, el análisis exploratorio del funcionamiento del Programa 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; y ii) analizar los procesos sustantivos del Programa.

La información básica que se utiliza para el análisis del funcionamiento del Programa es la normatividad existente para el ejercicio fiscal 2019, la cual se compone por unos lineamientos generales del PNR y cuatro lineamientos específicos, uno para cada sector. Esta información de gabinete se complementó con la recabada en las entrevistas a funcionarios y personal de la Instancia de Coordinación y las cuatro Instancias Responsables, así como la generada en el trabajo de campo.

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, Jojutla y Zacatepec del 14 al 19 de noviembre de 2019), y de Chiapas (trabajo de campo realizado en Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores el 21 y 22 de noviembre de 2019). El trabajo de campo se complementó con una visita adicional a los municipios de Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, Morelos, realizada el 10 y 11 de febrero de 2020.

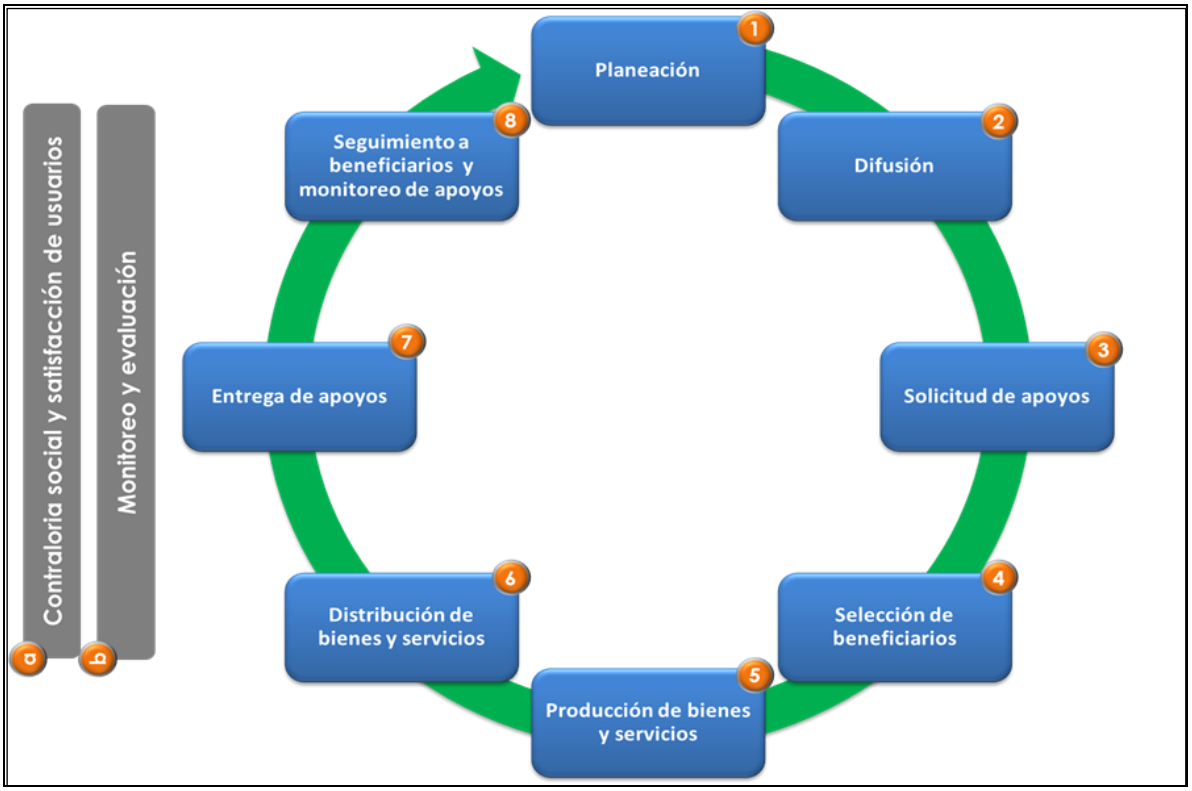
Para la identificación y análisis de los procesos que lleva a cabo el Programa, se utiliza el modelo general de procesos elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este modelo se presenta en la Figura 1.

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:

Figura 1

[9] Los cambios y adiciones en las ROP 2020 publicadas en el DOF con respecto a las que se tuvo acceso como proyecto de ROP aparecen en las siguientes secciones: 3.6; 4.1; 4.4; 6.1.1; 6.3.5; 7.1.1; 7.1.2; 7.1.3; 7.1.6.2; 7.1.6.3; 7.1.6.4; 7.1.6.5; 7.2.3; 7.2.6.2; 7.3.3.6; 7.4.3 y 7.4.6.1.

Modelo General de Procesos




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

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, 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 PNR, 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, se obtuvo a partir de lo enunciado en la normatividad del PNR para el ejercicio fiscal 2019: 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.

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

Con base en las *Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020* (ROP 2020), el objetivo general del PNR consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Sus objetivos específicos son: i) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada para las personas y comunidades afectadas por los sismos, que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente, mediante acciones de reconstrucción, rehabilitación y reubicación de vivienda; ii) contribuir a garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad a través de la reconstrucción y rehabilitación de planteles educativos públicos y su equipamiento, en los municipios afectados por los sismos que a la fecha no se encuentren atendidos con algún otro programa o recurso, o que hayan resultado insuficientes; iii) contribuir a garantizar el ejercicio del derecho a la protección de la salud mediante la ejecución de proyectos para la reconstrucción, rehabilitación, sustitución, reubicación o demolición de la infraestructura de salud o unidades médicas en los municipios afectados y que a la fecha no se encuentren atendidas con algún otro programa o recurso, o que hayan resultado insuficientes, y iv) contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales mediante acciones de restauración, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles que aún no han sido atendidos o lo fueron parcialmente, así como por medio de capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos que dan identidad y son parte del patrimonio de las comunidades afectadas por los sismos.

El Programa se implementa en municipios afectados por los sismos y ubicados en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, así como en las alcaldías de la Ciudad de México (759 en total). En las ROP 2020 se señala que habrá prioridad de atención a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y el mayor daño a la infraestructura y las viviendas.
Durante el periodo de transición, el Gobierno de México logró integrar un diagnóstico aproximado de las necesidades, en donde se contabilizaron los daños concluidos, en proceso y pendientes de los sectores de vivienda, educación, salud y cultura (Cuadro 1).

Como se observa en el cuadro 1, Oaxaca fue la entidad federativa que tuvo de las mayores afectaciones absolutas en los cuatro rubros de infraestructura contemplados por el PNR. En un segundo nivel se encontraron las afectaciones en los estados de Chiapas, México y Puebla. Al hacer una valoración de las afectaciones totales en relación al tamaño de población, el escenario muestra a Oaxaca nuevamente como la entidad más afectada, ya que las viviendas

dañadas totales representaban 8% del total de viviendas particulares habitadas contabilizadas en la encuesta intercensal 2015; las de Chiapas eran el 4%, las de Morelos el 3% y el 2% las de Puebla.

Cuadro 1
Daños totales y pendientes por la ocurrencia de los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 por entidad federativa

| Entidad federativa | Vivienda | | Educación | | Salud | | Cultura | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Pendiente | Total | Pendiente | Total | Pendiente | Total | Pendiente |
| Suma | 186,526 | 132,731 | 19,198 | 4,107 | 297 | 266 | 2,340 | 1,140 |
| | | | | | | | | |
| Chiapas | 46,546 | 29,067 | 3,070 | n.d. | 21 | 14 | 114 | 40 |
| Ciudad de México | 5,974 | 5,952 | 1,990 | n.d. | 109 | 103 | 197 | 60 |
| Guerrero | 3,487 | 2,313 | 550 | n.d. | 20 | 15 | 95 | 40 |
| Hidalgo | 0 | 0 | 413 | n.d. | 0 | 0 | 13 | 3 |
| México | 6,059 | 3,570 | 4,913 | n.d. | 40 | 40 | 279 | 161 |
| Michoacán | 0 | 0 | 570 | n.d. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Morelos | 15,800 | 13,893 | 1,343 | n.d. | 24 | 20 | 259 | 90 |
| Oaxaca | 80,310 | 61,804 | 3,011 | n.d. | 60 | 51 | 587 | 413 |
| Puebla | 28,343 | 16,132 | 2,273 | n.d. | 8 | 8 | 621 | 308 |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | n.d. | 0 | 0 | 27 | 0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 1,013 | n.d. | 0 | 0 | 134 | 23 |
| Veracruz | 7 | 0 | 52 | n.d. | 15 | 15 | 14 | 2 |

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2020 y del Diagnóstico 2020.

Los daños pendientes de atención constituyen, en una primera instancia, la población objetivo del PNR. En las ROP 2020 se define como población objetivo a los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad.

Las acciones pendientes en salud representaban 90% del total, mientras que las de vivienda eran el 71%, las de cultura el 49% y el 21% las de educación. En otras palabras, entre 2017 y 2018 los sectores que mostraron mayor dinamismo en su atención fueron educación y cultura, mientras que la atención en vivienda y en salud fue particularmente lenta.

En el cuadro 2 se presenta el presupuesto ejercido por el PNR en 2019 y el autorizado para 2020. Un primer aspecto a destacar es la importante disminución en el presupuesto asignado en 2020 con respecto al ejercido modificado en 2019. Por cada peso que ejerció el PNR en 2019 se le asignaron 38 centavos en 2020, o una contracción del 62 por ciento. El presupuesto para educación se redujo en 99%, como resultado muy probablemente de la desaparición del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), Instancia Responsable del sector educación según la normatividad del Programa.

Es un hecho que la reducción en un 62% en el presupuesto asignado al PNR en 2020 con respecto al ejercido en 2019 significará una menor cantidad de proyectos y de acciones realizadas en este año.

La modalidad y clave del PNR es U-281. La modalidad U significa que es un programa inscrito en la categoría de Otros Programas de Subsidios a sectores social y privado, o a entidades federativas y municipios, y que tiene el propósito de otorgar subsidios no necesariamente sujetos a Reglas de Operación. El subsidio que otorga el PNR se formaliza a través de un convenio suscrito entre las Instancias Responsables del Programa y el jefe de hogar; el gobierno de la entidad federativa, municipio o alcaldía correspondiente; organizaciones de la sociedad civil, u otras instancias legalmente reconocidas y registradas. En la reconstrucción o reparación de viviendas, y en otros casos que sea aplicable según la normatividad, la entrega del subsidio en forma de recursos económicos y/o en especie se hace en forma directa y sin intermediarios a los beneficiarios por la Instancia Responsable, preferiblemente a través de un instrumento bancario.

Cuadro 2
Presupuesto del Programa Nacional de Reconstrucción
para los ejercicios fiscales 2019 y 2020[10]

| **Sector** | **Asignado 2019 (A)** | **Modificado 2019 (B)** | **Ejercido 2019 (C)** | **Asignado 2020 (D)** | **Diferencia 2020 respecto a 2019** **-1 + [(D) / (B)]** |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 8,000.0 | 7,580.4 | 7,338.9 | 2,843.8 | -62% |
| | | | | | |
| Coordinación | 368.0 | 48.5 | 24.0 | n.d. | |
| Vivienda | 5,232.0 | 5,297.2 | 5,234.7 | 2,168.2 | -59% |
| Educación | 800.0 | 1,170.4 | 1,170.4 | 9.0 | -99% |
| Salud | 800.0 | 554.1 | 554.1 | 333.3 | -40% |
| Cultura | 800.0 | 510.2 | 355.7 | 333.3 | -35% |

Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR y del PEF 2020.

El marco normativo del PNR en 2019 incluyó unos Lineamientos Generales del Programa y cuatro Lineamientos específicos de cada uno de los sectores que forman parte del PNR. Para 2020 se elaboraron unas Reglas de Operación (ROP 2020), mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020.

[10] De acuerdo a información de la Secretaría de Salud, el presupuesto ejercido por este sector fue de 304.3 millones de pesos, en vez de los 554.1 millones de pesos mencionados en el Cuarto Informe Trimestral del PNR.

## Diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo

El objetivo del presente análisis exploratorio consiste en realizar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del PNR en 2019 y 2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera.

Para alcanzar este objetivo, la metodología que se siguió utilizó tres elementos: i) análisis de gabinete; ii) entrevistas con operadores del Programa, y iii) trabajo de campo en localidades en donde se estaba implementando el Programa.

El análisis de gabinete consistió en el acopio, procesamiento, organización, sistematización y valoración de información cuantitativa y cualitativa contenida en documentos normativos, registros administrativos, evaluaciones externas y documentos relacionados con el Programa. Buena parte de este material fue proporcionado por el CONEVAL, y fue complementado con materiales recabados por el equipo evaluador, adicionando textos y manuscritos relacionados directa e indirectamente con el propósito y funcionamiento del PNR.

Con el análisis de gabinete se conoció y valoró la justificación de la creación del Programa; la definición y delimitación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida; la elaboración del padrón de beneficiarios; el diseño y puesta en marcha de la Matriz de Indicadores para Resultados; los mecanismos para la distribución presupuestaria; la complementariedad con otros programas presupuestarios, y los instrumentos de verificación y rendición de cuentas. De manera adicional, se identificaron los macroprocesos, procesos y subprocesos que lleva a cabo el PNR, los actores que intervienen en cada uno, y cómo éstos contribuyen para el logro de los propósitos del PNR.

El estudio de gabinete fue el recurso metodológico más importante para elaborar la entrega 2 del análisis exploratorio, titulada "Valoración inicial del diseño del programa", así como la base para la formulación de las entregas 3, "Análisis exploratorio del funcionamiento del Programa", y de la presente entrega 4, "Informe final del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento del Programa".

Por su parte, las entrevistas con operadores del Programa tuvieron la finalidad de obtener información cualitativa y cuantitativa sobre el funcionamiento general del PNR y la operación específica de cada una de las cuatro Instancias Responsables que intervienen en su ejecución. Estas entrevistas permitieron valorar la coordinación interinstitucional que existe en el PNR, así como revisar los procesos específicos de cada una de las Instancias Responsables para el logro de sus objetivos. Las entrevistas fueron útiles para clarificar algunas definiciones, elementos o procesos que no estaban del todo claros o definidos en la normatividad. También fueron el elemento central para determinar los actores y las dependencias encargadas en cada uno de los procesos. Estas entrevistas fueron insumos de gran valor para las entregas 2, 3 y 4.

Las fechas en las que se llevaron a cabo las entrevistas fueron las siguientes:

- Instancia de Coordinación: miércoles 21 de agosto y viernes 20 de septiembre de 2019
- Vivienda: miércoles 21 de agosto, miércoles 28 de agosto y miércoles 4 de septiembre de 2019
- Educación: miércoles 21 de agosto y viernes 23 de agosto de 2019
- Salud: miércoles 21 de agosto y viernes 30 de agosto de 2019
- Cultura: miércoles 21 de agosto y miércoles 9 de octubre de 2019

Por último, el trabajo de campo se llevó a cabo en localidades en donde se estaba implementando el PNR, es decir en aquellos lugares en donde había acciones o proyectos con subsidio del PNR. Este trabajo de campo tuvo el objetivo general de complementar información cuantitativa y, sobre todo, cualitativa para la redacción de las entregas 3 y 4; en específico, para conocer en campo la organización y funcionamiento del PNR.

Con base en los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*, este trabajo de campo debía contemplar lo siguiente: i) considerar al menos la visita a tres entidades federativas; ii) analizar mínimo dos procesos sustantivos.

El equipo evaluador llevó a cabo las siguientes etapas para el diseño de la muestra cualitativa: i) selección de las entidades federativas, y ii) elección de los municipios a recorrer al interior de estas entidades federativas.

*Selección de entidades federativas de estudio*

Los criterios que se utilizaron para seleccionar a los territorios en dónde realizar el estudio piloto y el trabajo de campo fueron los siguientes:

1. Entidades federativas contempladas en las Declaratorias de Desastre Natural por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.
2. Entidades federativas que recibieron atención a sus daños por parte del FONDEN.
3. Entidades federativas con apoyos programados para el ejercicio fiscal 2019.
4. Entidades federativas según índice de diversificación de acciones y proyectos.
5. Entidades federativas propuestas por las Instancias Responsables para ser visitadas.
6. Entidades federativas según viabilidad para la realización del trabajo de campo.

1. Con relación al sismo del 7 de septiembre de 2017, la Secretaría de Gobernación publicó en el DOF las declaratorias de desastre natural para las entidades federativas de Chiapas, de Oaxaca y de Veracruz. Posteriormente, ante el terremoto del 19 de septiembre de 2019, las declaratorias de desastre natural se suscribieron para las siguientes entidades federativas: Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala. Finalmente, el

estado de Oaxaca recibió una nueva declaratoria de desastre natural por la ocurrencia el sismo del 16 de febrero de 2018.

De esta manera, la población potencial del PNR, sería aquella residente en las nueve entidades federativas con declaratoria de desastre natural por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que tuvieron algún tipo de afectación en sus viviendas, centros educativos, unidades de salud o bienes culturales. Estas nueve entidades federativas tienen un valor de 10 en la segunda columna del cuadro 6, en donde se presenta la matriz analítica para la selección de las entidades federativas para llevar a cabo el estudio piloto y el trabajo de campo. En los Lineamientos Generales del PNR se incluyen también a los estados de Hidalgo, Michoacán y Tabasco. Sin embargo, por carecer éstos de declaratoria de desastre natural, tienen una puntuación de 0 en el cuadro 6.

2. Con base en el marco jurídico y normativo del Estado mexicano, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Los recursos autorizados de la aportación del FONDEN para los ejercicios fiscales de 2017 y 2018 ascendió a 52,695 millones de pesos, de los cuales 30,385 millones de pesos se destinaron para atender los daños causados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018,[11] representando una participación del 58%. Asimismo, de los 30,385 millones de pesos, 18,214 millones de pesos tuvieron como destino la atención de los sectores de cultura, educación, monumentos, salud y vivienda, representando 60% del total de la aportación del FONDEN destinada para la atención de los 17 sectores bajo custodia. En el cuadro 3 se presenta la aportación del FONDEN para reconstrucción de los sectores de cultura y monumentos, educación, salud y vivienda por entidad federativa.

La ponderación analítica que aparece en la última columna obedece al siguiente razonamiento: el PNR tiene el propósito de atender a la población y a las localidades que no fueron atendidas por el FONDEN o que lo fueron parcialmente y que no han logrado retornar a la normalidad de su vida cotidiana. Esta situación será más probable de ser encontrada en las entidades federativas que recibieron mayores montos de aportación para los sectores de cultura, educación, salud y vivienda, es decir en los estados de Morelos, Oaxaca y Puebla, a los que se les otorga una ponderación analítica de 10; en una situación intermedia estarían Ciudad de México, Chiapas y México, a los que se les asignó una ponderación de 5. Finalmente, en Guerrero, Tlaxcala y Veracruz hubo muy poca intervención del FONDEN, por lo que en el cuadro 6 se les otorgó una ponderación analítica de 0.

Cuadro 3
Aportación FONDEN autorizada para reconstrucción
de los sectores de cultura y monumentos, educación, salud y vivienda
por entidad federativa, 2017-2018

| Entidad federativa | Aportación FONDEN (millones de pesos) | Distribución porcentual | Ponderación analítica |
|---|---|---|---|

[11] http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado

| | | | |
|---|---|---|---|
| Total | 18,214.1 | 100.0 | |
| | | | |
| Chiapas | 1,779.2 | 9.8 | 5 |
| Ciudad de México | 1,964.3 | 10.8 | 5 |
| Guerrero | 993.9 | 5.5 | 0 |
| México | 1,499.9 | 8.2 | 5 |
| Morelos | 4,763.7 | 26.2 | 10 |
| Oaxaca | 4,061.5 | 22.3 | 10 |
| Puebla | 2,794.4 | 15.3 | 10 |
| Tlaxcala | 319.6 | 1.8 | 0 |
| Veracruz | 37.6 | 0.2 | 0 |

Fuente: cálculos elaborados con información de la Secretaría de Gobernación.

3. En los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se mencionaba que, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo 27 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019, el PNR contaría con un presupuesto autorizado de 8,000 millones de pesos, de los cuales 5,600 millones de pesos serían ejercidos por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para acciones de reconstrucción de vivienda; 800 millones de pesos por el Instituto INIFED para la reconstrucción de escuelas; 800 millones de pesos por la Secretaría de Salud para la rehabilitación de unidades de salud, y la Secretaría de Cultura ejercería los 800 millones de pesos restantes para la restauración de bienes culturales.

A partir de la información proporcionada por las cuatro Instancias Responsables al 15 de julio de 2019 sobre las acciones y proyectos programados para el ejercicio fiscal 2019, en el cuadro 4 se detalla la distribución de estas acciones y proyectos por entidad federativa.

Cabe mencionar que este número de acciones programadas por sector fue diferente de las acciones que finalmente se llevaron a cabo. En las ROP 2020 se señala que las acciones realizadas en 2019 fueron las siguientes: 36,495 en vivienda; 206 en educación; 81 en salud, y 209 en cultura, dando un total de 36, 991. Esta cantidad correspondería a la población beneficiaria en 2019. Las ROP 2020 contienen tres errores: i) las acciones reportadas por el PNR fueron las aprobadas, no las realizadas; ii) las acciones en educación fueron 296, en vez de 206, y iii) las acciones en cultura fueron 206, en vez de 209. Así, las acciones aprobadas totales del PNR en el ejercicio fiscal 2019 sumaron 37,078.

Debido a la diversidad en el número de acciones y proyectos programados por cada una de las Instancias Responsables, el mecanismo más apropiado para su comparación fue el indicador de distribución porcentual, es decir el porcentaje de las acciones y proyectos totales programados para cada entidad federativa. Como se observa en el cuadro 4, en el estado de Oaxaca se programaron el 35% de las acciones de vivienda, 47% de las de educación, 22% de las de salud y 17% de las de cultura, con una suma de 121. Ésta era la entidad federativa con el mayor número de acciones y proyectos programados, seguida por Morelos, Puebla y Chiapas.

Cuadro 4
Acciones y proyectos programados por sector y entidad federativa, 2019

| Entidad federativa | Acciones y proyectos programados | | | | Distribución porcentual | | | | | Ponderación analítica |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vivienda | Educación | Salud | Cultura | Vivienda | Educación | Salud | Cultura | Suma | |
| Total | 25,975 | 306 | 102 | 307 | 100 | 100 | 100 | 100 | 400 | |
| | | | | | | | | | | |
| Chiapas | 6,986 | 47 | 14 | 18 | 27 | 15 | 14 | 6 | 62 | 20 |
| Ciudad de México | 0 | 5 | 3 | 69 | 0 | 2 | 3 | 22 | 27 | 10 |
| Guerrero | 825 | 0 | 8 | 12 | 3 | 0 | 8 | 4 | 15 | 10 |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| México | 1,368 | 6 | 11 | 18 | 5 | 2 | 11 | 6 | 24 | 10 |
| Michoacán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Morelos | 3,656 | 55 | 33 | 31 | 14 | 18 | 32 | 10 | 74 | 20 |
| Oaxaca | 9,167 | 145 | 22 | 53 | 35 | 47 | 22 | 17 | 121 | 20 |
| Puebla | 3,973 | 48 | 11 | 87 | 15 | 16 | 11 | 28 | 70 | 20 |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 | 5 |
| Veracruz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por las cuatro Instancias Responsables del PNR.

El propósito del trabajo de campo era analizar *in situ* el funcionamiento del PNR y sus procesos sustantivos. Por ello, en la selección de las entidades federativas a visitar, el número de acciones programadas constituyó un criterio de gran relevancia. A las cuatro entidades con mayor distribución porcentual de acciones se les asignó una ponderación analítica de 20, mientras que a Ciudad de México, Guerrero y estado de México se le asignó una ponderación de 10 por haber recibido una programación menor en el número de acciones y proyectos, y Tlaxcala recibió una ponderación de 5 por tener acciones programadas en el sector de cultura. Finalmente, a los estados de Hidalgo, Michoacán, Tabasco y Veracruz se les asignó una ponderación analítica de 0, en virtud de no haber tenido ninguna acción o proyecto programado para el ejercicio fiscal 2019. Estas ponderaciones aparecen en la quinta columna del cuadro 6.

4. Una especificidad del PNR es el ofrecer subsidios para la reconstrucción de cuatro sectores: i) vivienda; ii) espacios educativos; iii) unidades de salud, y iv) bienes culturales. El equipo evaluador consideró que las entidades federativas a ser visitadas en el trabajo de campo se deberían caracterizar por ofrecer ejemplos suficientes de acciones y proyectos programados en los cuatro sectores de atención del PNR. Es decir, no sólo tener un número importante de acciones y proyectos programados, criterio establecido en el punto anterior, sino que exista además diversificación sectorial.

El índice de diversificación que se presenta en el cuadro 5 se obtuvo al dividir, para cada entidad federativa, el promedio de su distribución porcentual de los cuatro sectores entre la desviación estándar. Por ejemplo, en el estado de Puebla se programaron el 15% de las acciones de vivienda, 16% de las de educación, 11% de las de salud y 28% de las de cultura. El promedio de estos cuatro porcentajes es 17.5 y la desviación estándar es 7.3, lo que da un índice de diversificación de 2.39. Por el contrario, en la Ciudad de México el promedio de los cuatro porcentajes (0%, 2%, 3% y 22%) es 6.8 y su desviación estándar 10.2, con un índice de diversificación de 0.66.

Cuadro 5
Índice de diversificación de acciones y proyectos programados

| Entidad federativa | Distribución porcentual | | | | Índice de diversificación | Ponderación analítica |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vivienda | Educación | Salud | Cultura | | |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | | |
| | | | | | | |
| Chiapas | 27 | 15 | 14 | 6 | 1.79 | 10 |
| Ciudad de México | 0 | 2 | 3 | 22 | 0.66 | 5 |
| Guerrero | 3 | 0 | 8 | 4 | 1.13 | 5 |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 | 0 |
| México | 5 | 2 | 11 | 6 | 1.60 | 5 |
| Michoacán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 | 0 |
| Morelos | 14 | 18 | 32 | 10 | 1.93 | 10 |
| Oaxaca | 35 | 47 | 22 | 17 | 2.24 | 10 |
| Puebla | 15 | 16 | 11 | 28 | 2.39 | 10 |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 | 0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 0 | 6 | 0.31 | 5 |
| Veracruz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 | 0 |

Fuente: cálculos elaborados con información del cuadro 8.

A mayor índice de diversificación mayor probabilidad de encontrar en campo acciones y proyectos programados de los cuatro sectores de atención del PNR. Por ello, a los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla se les asignó una ponderación analítica de 10, mientras que a Ciudad de México, Guerrero y México y Tlaxcala se otorgó una ponderación de 5. las cinco entidades restantes, al no tener acciones y proyectos programados, tuvieron una ponderación de 0 (véase el cuadro 6).

5. En las entrevistas sostenidas con funcionarios de las Instancias Responsables y en la información solicitada a éstas por el equipo evaluador, se habló de la propuesta de cada una de estas Instancias sobre las entidades federativas a visitar, con el propósito de conocer y valorar el funcionamiento del PNR, dialogar con personas y funcionarios encargados de la operación del Programa y tener acercamiento con la población beneficiaria.

De las cuatro Instancias Responsables, sólo se tuvo respuesta de la CONAVI y del INIFED. La primera propuso visitar a los estados de Chiapas, México, Morelos y Oaxaca, mientras que el INIFED apuntó a Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca y Puebla. La Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional (UPPEI) de la SEDATU, por su parte, se expresó a favor de Chiapas.

A partir de estas propuestas, en la matriz analítica se asignó un valor de 10 para Chiapas, Morelos y Oaxaca, mencionados al menos en dos ocasiones, mientras que a Ciudad de México, estado de México y Puebla se les atribuyó un valor de 5 por haber sido propuestos en una ocasión. Las seis entidades federativas restantes al no haber sido mencionadas tuvieron una puntuación de 0.

6. El último criterio considerado fue la viabilidad para realizar el trabajo de campo. Ésta se valoró fundamentalmente en función de la distancia a recorrer a partir de la Ciudad de México, lugar de residencia de los integrantes del equipo evaluador. A la Ciudad de México

y los estados de México y Morelos se les otorgó una puntuación de 10, en tanto que a Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala se les asignó un valor de 5.

El cuadro 6 presenta la matriz analítica para la selección de las entidades federativas.

Cuadro 6
Matriz analítica para la selección de las entidades federativas
en las que se hará el trabajo de campo (entidades federativas de estudio)

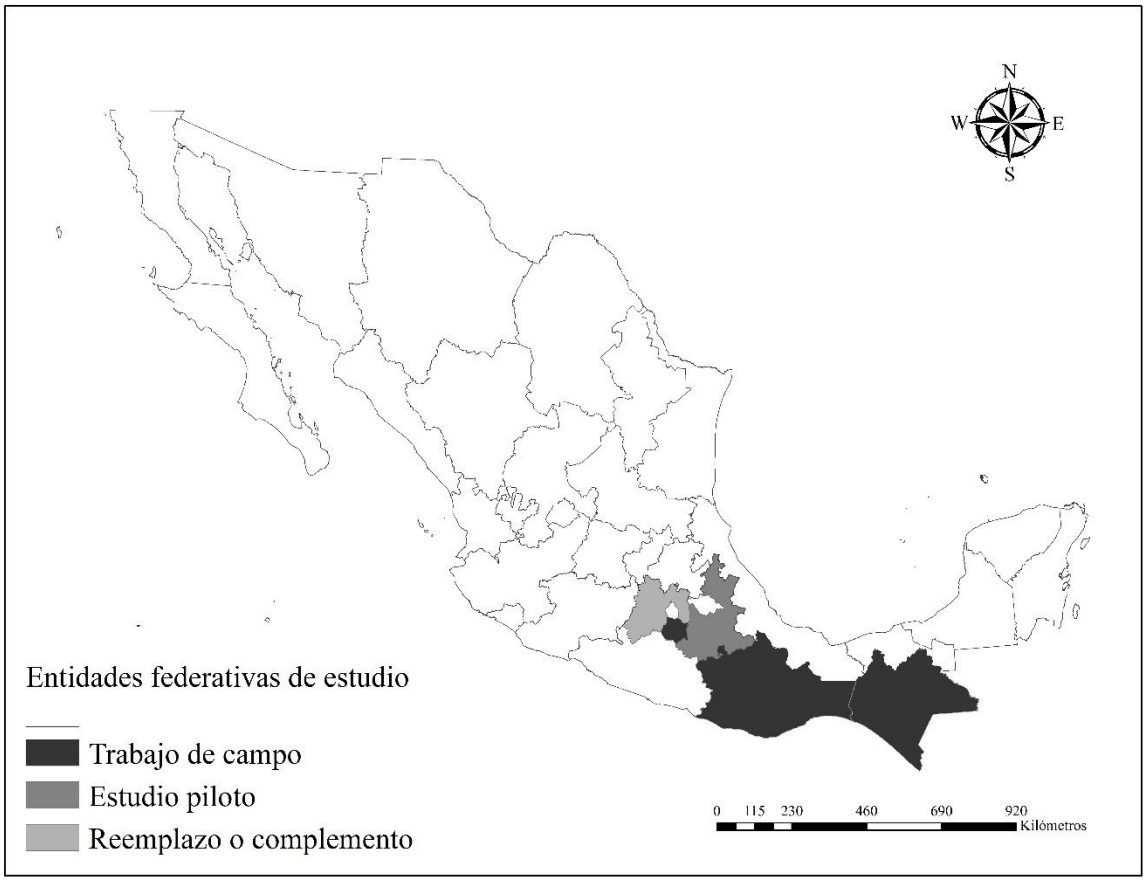
| Entidad federativa | Declaratoria | Atención FONDEN | Atención PNR | Diversificación | Propuesta | Viabilidad | Suma |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Morelos | 10 | 10 | 20 | 10 | 10 | 10 | **70** |
| Oaxaca | 10 | 10 | 20 | 10 | 10 | 5 | **65** |
| Chiapas | 10 | 5 | 20 | 10 | 10 | 5 | **60** |
| Puebla | 10 | 10 | 20 | 10 | 5 | 5 | **60** |
| México | 10 | 5 | 10 | 5 | 5 | 10 | **45** |
| Ciudad de México | 10 | 5 | 10 | 5 | 5 | 10 | **45** |
| Guerrero | 10 | 0 | 10 | 5 | 0 | 5 | **30** |
| Tlaxcala | 10 | 0 | 5 | 5 | 0 | 5 | **25** |
| Veracruz | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **10** |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Michoacán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |

Fuente: cálculos elaborados por el equipo evaluador.

El criterio seguido fue seleccionar a las entidades federativas con mayor suma de su valoración. Como se observa, Morelos, Oaxaca, Chiapas y Puebla obtuvieron la suma más alta, mientras que Ciudad de México, estado de México y Guerrero consiguieron una posición intermedia. Si bien Chiapas y Puebla alcanzaron una misma puntuación, el equipo evaluador se mostró a favor de Chiapas sobre Puebla para realizar trabajo de campo, al valorar las propuestas recibidas por las Instancias Responsables sobre los lugares a visitar.

De esta forma, el estudio piloto se llevó a cabo en el estado de Puebla, mientras que el trabajo de campo se realizó en Chiapas, Morelos y Oaxaca. De manera adicional, y por recomendaciones por parte de los funcionarios de CONEVAL, el estado de México se incluyó como entidad federativa de reemplazo o complemento para las actividades del estudio piloto o del trabajo de campo. A éstas se les denomina *entidades federativas de estudio* (Mapa 1).

Mapa 1
Entidades federativas de estudio




Fuente: elaboración propia

*Elección de los municipios a visitar*

Una vez seleccionadas a la entidad federativa en donde realizar el estudio piloto y a las tres entidades federativas para el trabajo de campo, el siguiente paso consistió en la elección de los municipios a visitar al interior de estas entidades federativas. Las declaratorias de desastre natural publicadas en el DOF por los sismos de septiembre de 2017 incluyeron a 700 municipios de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, en tanto que la declaratoria por el sismo de febrero de 2018 contempló 59 municipios de Oaxaca. Estas demarcaciones constituyen, en principio, las unidades territoriales susceptibles de atención, o la población objetivo del PNR.

De manera específica, en Morelos se incluyeron a sus 33 municipios en la declaratoria de desastre natural. En Oaxaca fueron 365 municipios por los sismos de septiembre de 2017 y 59 por el sismo de febrero de 2018. En Chiapas se enlistaron 97 municipios. Finalmente, en Puebla fueron 112 municipios. Estos municipios suman 666 de los 759 contemplados en las declaratorias de desastre natural.

Los criterios utilizados para la elección de las divisiones administrativas menores fueron los siguientes:

1. Municipios programados para ser apoyados por el PNR en el ejercicio fiscal 2019.
2. Municipios con el mayor número de acciones y proyectos programados.
3. Municipios según índice de diversificación de acciones y proyectos programados.
4. Municipios según tamaño de población en 2010.
5. Municipios con al menos una localidad de 15 mil habitantes en 2010.
6. Municipios contiguos geográficamente.

1. A partir de la información proporcionada por las cuatro Instancias Responsables del PNR, y que se utilizó para la construcción del cuadro 4 se tiene que las 25,975 acciones programadas de vivienda, las 306 de infraestructura educativa, las 102 de infraestructura de salud y los 307 bienes culturales se dispersaron geográficamente en 302 municipios, de los cuales 31 son de Morelos, 100 de Oaxaca, 37 de Chiapas y de Puebla 69. Estos 237 municipios representan el universo potencial para llevar a cabo el estudio piloto y el trabajo de campo.

2. Era claro que pretender realizar el estudio piloto y el trabajo de campo en 237 municipios rebasaba con creces la disponibilidad técnica, temporal y financiera del equipo evaluador, además de que no es lo que se tenía contemplado en los Términos de Referencia. Por tanto, un primer criterio de delimitación fue el considerar a aquellos municipios con el mayor número de acciones y proyectos programados en relación al total de la entidad federativa.

Sin embargo, esta valoración mostraba un problema significativo, debido a la amplia diversidad en el número de acciones de vivienda, cerca de 26 mil, en relación a las 300 y tantas de educación y cultura y a las 100 de salud. Por tanto, para valorar a cada municipio se consideró no el número de viviendas programadas para su reconstrucción, sino el logaritmo natural de éstas. En el cuadro 7 se presentan los ocho municipios con mayor número de acciones para cada una de las entidades federativas de estudio. En la última columna se asienta la ponderación para cada municipio incluida en la matriz analítica que se presenta en el cuadro 8. Al igual que con la ponderación realizada en las entidades federativas, al municipio con mayor número de acciones y proyectos programados al interior de la entidad federativa se le dio un valor de 20 y al siguiente dos puntos menos.

3. El índice de diversificación fue un indicador de gran relevancia para la elección de los municipios a visitar, debido a que con éste se aseguraba encontrar en el territorio acciones y proyectos de los distintos sectores que intervienen como Instancias Responsables del PNR. El cálculo de este indicador se hizo de la misma forma que en el caso de las entidades federativas, es decir al dividir el promedio de las columnas 3, 4, 5 y 6 de cuadro 7 entre la desviación estándar. Por ejemplo, el índice de diversificación del municipio de Cintalapa es 1.00, mientras que el de Tuxtla Gutiérrez es 0.85. En el cuadro 7 se presenta el valor del índice de diversificación y la ponderación analítica para cada uno de los municipios con

mayor número de acciones y proyectos programados en las entidades federativas de estudio. Al mayor índice de diversificación se le asignó un valor 10, y de 8 al siguiente.

4. En el trabajo de campo se levantaron entrevistas semiestructuradas, en las que se combinaron preguntas predefinidas y preguntas espontáneas que permitían profundizar en características específicas a investigar. Las personas a ser entrevistas son funcionarios de los gobiernos estatales y municipales, operadores de las Instancias Responsables, asesores técnicos y población beneficiaria.

El trabajo de campo no tuvo un diseño estocástico o probabilístico, sino cualitativo, de ejemplo y aproximación. Por tal razón, un criterio a tomar en cuenta para los municipios a ser visitados consistió en su tamaño de población. La hipótesis asumida fue que a mayor volumen de habitantes mayor posibilidad de encontrar concentración de daños y de población. Se utilizó como base la población a 2015 según información de la Encuesta Intercensal 2015. La ponderación que se presenta en el cuadro 8 retoma los siguientes parámetros: i) valor de 10 para municipios con población de 100 mil y más habitantes; ii) valor de 7 para aquellos municipios con población entre 50 y 99 mil habitantes; iii) valor de 4 para municipios con población entre 25 y 49 mil habitantes, y iv) valor de 2 para municipios con población menor a 25 mil habitantes.

5. El tamaño de población es un criterio de relevancia para la elección de los municipios a visitar. Otro también es la manera en que dicha población se distribuye en el territorio municipal, de tal manera que se pueda valorar la intervención del PNR en aquellos municipios cuya población se concentre principalmente en la cabecera municipal, generalmente localidad urbana y de mayor tamaño, pero también en aquellos en donde existe dispersión de su población en localidades mixtas y rurales. Para calificar este criterio se utilizaron datos del censo de población y vivienda de 2010 y no de la encuesta intercensal 2015, debido a que en esta última no se tiene información de población por localidad. El indicador utilizado es el grado de urbanización, o el porcentaje de la población que reside en una localidad de 15 mil y más habitantes en relación a la población total del municipio. La ponderación anotada en el cuadro 8 corresponde a un valor de 10 cuando más del 50% de la población se concentraba en una localidad de 15 mil y más habitantes, es decir era un municipio predominantemente urbano; un valor de 5 cuando su grado de urbanización era menor a 50 por ciento, y 0 cuando el municipio no tenía una localidad de al menos 15 mil habitantes, por lo que no tenía población urbana.

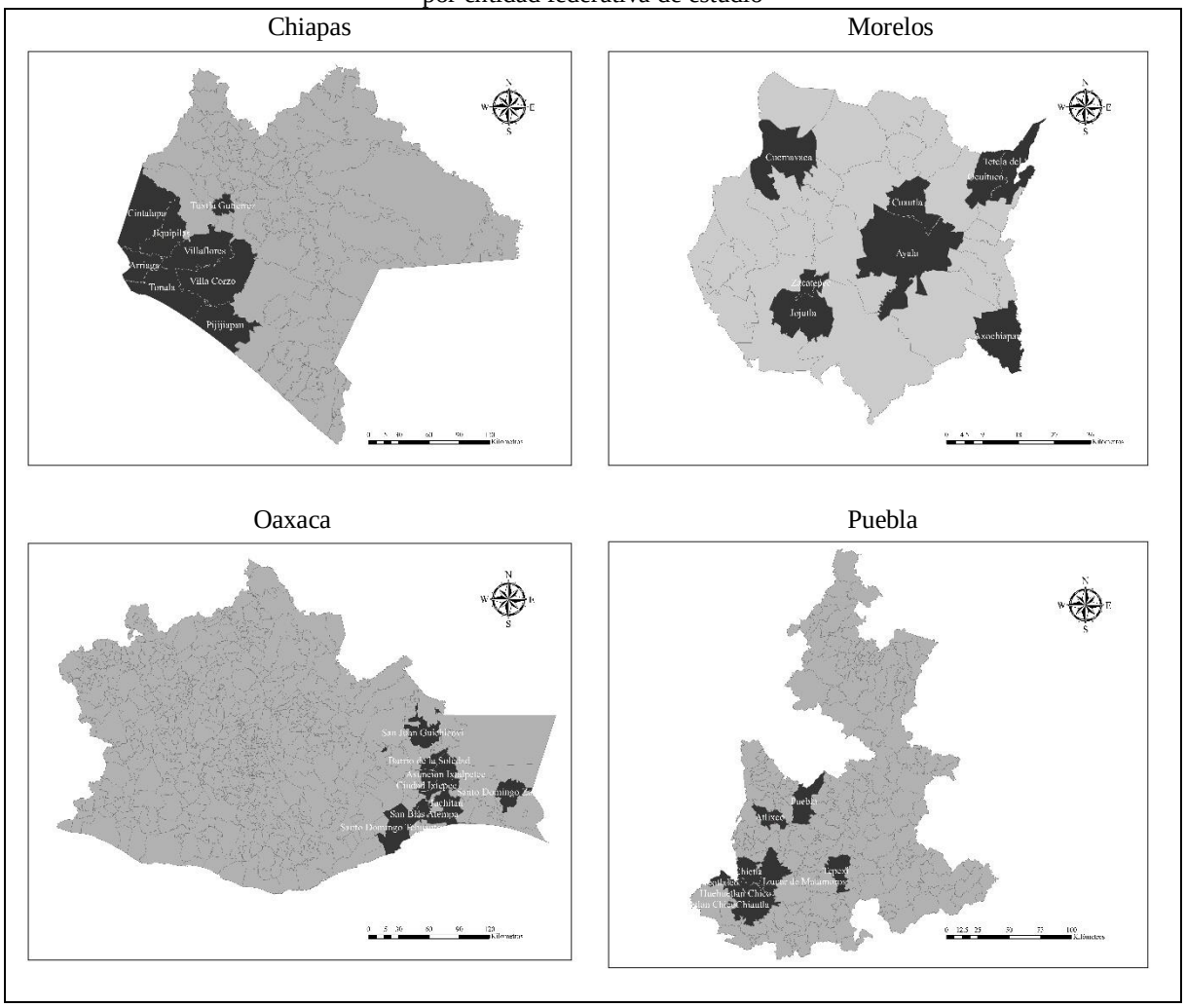
Cuadro 7
Municipios con mayor número de acciones y proyectos programados
en las entidades federativas de estudio

| (1) Municipios | (2) Viviendas | (3) Ln viviendas | (4) Unidades educativas | (5) Unidades de salud | (6) Bienes culturales | (7) Suma | (8) Ponderación analítica |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Chiapas** | | | | | | | |
| Cintalapa | 885 | 7 | 1 | | 6 | 14 | 20 |
| Tonalá | 1,155 | 7 | 1 | 1 | 1 | 10 | 18 |
| Villaflores | 2,036 | 8 | 1 | 1 | | 10 | 18 |
| Villa Corzo | 670 | 7 | 2 | | | 9 | 14 |
| Pijijiapan | 539 | 6 | 1 | | 1 | 8 | 12 |
| Jiquipilas | 888 | 7 | 1 | | | 8 | 12 |
| Arriaga | 313 | 6 | | 2 | | 8 | 12 |
| Tuxtla Gutiérrez | | | 3 | 4 | | 7 | 6 |
| **Morelos** | | | | | | | |
| Ayala | 187 | 5 | 5 | 3 | 1 | 14 | 20 |
| Jojutla | 421 | 6 | 3 | 1 | 4 | 14 | 20 |
| Zacatepec | 379 | 6 | 5 | | 2 | 13 | 16 |
| Axochiapan | 93 | 5 | 6 | | 1 | 12 | 14 |
| Tetela del Volcán | 947 | 7 | 2 | 1 | 1 | 11 | 12 |
| Ocuituco | 542 | 6 | | 4 | | 10 | 10 |
| Cuautla | | | 4 | 2 | 4 | 10 | 10 |
| Cuernavaca | | | 5 | 4 | 1 | 10 | 10 |
| **Oaxaca** | | | | | | | |
| Juchitán de Zaragoza | 3,600 | 8 | 7 | 4 | 5 | 24 | 20 |
| El Barrio de la Soledad | 23 | 3 | 17 | | | 20 | 18 |
| Ciudad Ixtepec | 1,333 | 7 | 5 | 1 | 4 | 17 | 16 |
| Santo Domingo Tehuantepec | 988 | 7 | 4 | | 6 | 17 | 16 |
| Santo Domingo Zanatepec | 291 | 6 | 5 | 1 | 2 | 14 | 12 |
| San Juan Guichicovi | 326 | 6 | 6 | | 1 | 13 | 10 |
| San Blas Atempa | 55 | 4 | 5 | | | 9 | 8 |
| Asunción Ixtaltepec | 712 | 7 | 2 | | | 9 | 8 |
| **Puebla** | | | | | | | |
| Atlixco | 253 | 6 | 2 | 1 | 17 | 26 | 20 |
| Puebla | 93 | 5 | 5 | 1 | 14 | 25 | 18 |
| Izúcar de Matamoros | 533 | 6 | 2 | 1 | 15 | 24 | 16 |
| Chietla | 292 | 6 | 3 | | 13 | 22 | 14 |
| Chiautla | 59 | 4 | 4 | | | 8 | 12 |
| Huehuetlán El Chico | 319 | 6 | | | 2 | 8 | 12 |
| Tepexi | 185 | 5 | | 1 | 1 | 7 | 8 |
| Teotlalco | 95 | 5 | 2 | | | 7 | 8 |

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por las cuatro Instancias Responsables del PNR.

6. El último criterio que se consideró para la elección de los municipios a visitar consiste en su posición geográfica, elemento directamente vinculado a la logística del trabajo de campo. En el mapa 2 se presentan, para cada entidad federativa de estudio, la ubicación de los ocho municipios con el mayor número de acciones y proyectos programados en 2019. La ponderación dada a este criterio en el cuadro 8 se desprende del siguiente razonamiento: i) valor de 10 al municipio que tiene dos o más municipios contiguos o continuos con mayor número de acciones y proyectos (en otras palabras, un agrupamiento espacial de al menos tres municipios); ii) valor de 5 al municipio que tiene un municipio contiguo con mayor número de acciones y proyectos (agrupamiento espacial de dos municipios), y iii) valor de 0 al municipio sin vecino con mayor número de acciones y proyectos.

Mapa 2
Municipios con mayor número de acciones y proyectos programados
por entidad federativa de estudio




Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8
Matriz analítica para la elección de los municipios
en los que se hará el trabajo de campo (municipios de estudio)

| Municipios | Ponderación acciones | Índice de diversificación | | Población 2015 | | Grado de urbanización 2010 | | Posición geográfica | Ponderación final |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Valor | Ponderación | Valor | Ponderación | Valor | Ponderación | | |
| **Chiapas** | | | | | | | | | |
| **Cintalapa** | 20 | 1.00 | 10 | 84,455 | 7 | 54.4 | 10 | 10 | **57** |
| **Tonalá** | 18 | 0.83 | 6 | 89,178 | 7 | 41.8 | 5 | 10 | **46** |
| **Villaflores** | 18 | 0.68 | 0 | 104,833 | 10 | 37.8 | 5 | 10 | **43** |
| Pijijiapan | 12 | 0.74 | 4 | 53,525 | 7 | 33.8 | 5 | 10 | 38 |
| Arriaga | 12 | 0.71 | 2 | 40,114 | 4 | 61.1 | 10 | 10 | 38 |
| Tuxtla Gutiérrez | 6 | 0.85 | 8 | 598,710 | 10 | 97.1 | 10 | 0 | 34 |
| Villa Corzo | 14 | 0.68 | 0 | 79,003 | 7 | 0.0 | 0 | 10 | 31 |
| Jiquipilas | 12 | 0.59 | 0 | 39,109 | 4 | 0.0 | 0 | 10 | 26 |
| **Morelos** | | | | | | | | | |
| **Ayala** | 20 | 1.83 | 10 | 85,521 | 7 | 68.0 | 10 | 5 | **52** |
| **Jojutla** | 20 | 1.68 | 8 | 57,121 | 7 | 34.2 | 5 | 5 | **45** |
| **Cuautla** | 10 | 1.31 | 6 | 194,786 | 10 | 88.1 | 10 | 5 | **41** |
| Zacatepec | 16 | 1.18 | 4 | 36,159 | 4 | 61.6 | 10 | 5 | 39 |
| Cuernavaca | 10 | 1.05 | 2 | 366,321 | 10 | 92.7 | 10 | 0 | 32 |
| Axochiapan | 14 | 1.02 | 0 | 35,689 | 4 | 52.0 | 10 | 0 | 28 |
| Tetela del Volcán | 12 | 0.96 | 0 | 20,696 | 2 | 0.0 | 0 | 5 | 19 |
| Ocuituco | 10 | 0.83 | 0 | 18,580 | 2 | 0.0 | 0 | 5 | 17 |

| Municipios | Ponderación acciones | Índice de diversificación | | Población 2015 | | Grado de urbanización 2010 | | Posición geográfica | Ponderación final |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Valor | Ponderación | Valor | Ponderación | Valor | Ponderación | | |
| **Oaxaca** | | | | | | | | | |
| **Juchitán de Zaragoza** | 20 | 3.29 | 10 | 98,043 | 7 | 80.4 | 10 | 10 | **57** |
| **Ciudad Ixtepec** | 16 | 1.70 | 8 | 28,367 | 4 | 96.0 | 10 | 10 | **48** |
| **Santo Domingo Tehuantepec** | 16 | 1.37 | 4 | 64,639 | 7 | 68.0 | 10 | 10 | **47** |
| El Barrio de la Soledad | 18 | 0.62 | 0 | 14,277 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 30 |
| Santo Domingo Zanatepec | 12 | 1.47 | 6 | 12,161 | 2 | 0.0 | 0 | 0 | 20 |
| San Blas Atempa | 8 | 0.86 | 0 | 18,406 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 20 |
| Asunción Ixtaltepec | 8 | 0.68 | 0 | 15,105 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 20 |
| San Juan Guichicovi | 10 | 1.02 | 2 | 29,364 | 4 | 0.0 | 0 | 0 | 16 |
| **Puebla** | | | | | | | | | |
| **Izúcar de Matamoros** | 16 | 0.94 | 6 | 77,601 | 7 | 59.1 | 10 | 10 | **49** |
| **Puebla** | 18 | 1.14 | 10 | 1,576,259 | 10 | 93.1 | 10 | 0 | **48** |
| **Atlixco** | 20 | 0.89 | 4 | 134,364 | 10 | 68.2 | 10 | 0 | **44** |
| Chietla | 14 | 0.99 | 8 | 34,415 | 4 | 0.0 | 0 | 10 | 36 |
| Chiautla | 12 | 0.87 | 2 | 20,155 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 26 |
| Huehuetlán El Chico | 12 | 0.71 | 0 | 8,443 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 24 |
| Teotlalco | 8 | 0.74 | 0 | 3,135 | 2 | 0.0 | 0 | 10 | 20 |
| Tepexi | 8 | 0.79 | 0 | 20,598 | 2 | 0.0 | 0 | 0 | 10 |

Fuente: cálculos elaborados por el equipo evaluador.

En el cuadro 8 se presenta la ponderación final y, con ello, la elección de los municipios a visitar. En principio, el estudio piloto y el trabajo de campo se llevaría a cabo en los tres municipios con mayor ponderación final de cada entidad federativa; a estos municipios se les denomina *municipios de estudio*.

- Chiapas: Cintalapa, Tonalá y Villaflores.
- Morelos: Ayala, Cuautla y Jojutla.
- Oaxaca: Ciudad Ixtepec, Juchitán y Santo Domingo Tehuantepec.
- Puebla: Atlixco, Izúcar de Matamoros y Puebla.

Los siguientes tres municipios se utilizarían como reemplazo o complemento.

*Reporte del trabajo de campo*

El estudio piloto y el trabajo de campo se llevaron a cabo en las siguientes fechas y lugares:

- Municipios de Atlixco e Izúcar de Matamoros, Puebla, los días 26 y 27 de septiembre de 2019 (estudio piloto).
- Municipios de Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán y Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, los días 17 y 18 de octubre, y en el municipio de Oaxaca, Oaxaca, el 21 de octubre de 2019.
- Municipios de Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, Morelos, los días 14 y 15 de noviembre, y en el municipio de Cuernavaca, Morelos, el 18 de noviembre de 2019.
- Municipios de Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, Chiapas, los días 21 y 22 de noviembre de 2019.
- Municipios de Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, Morelos, los días 10 y 11 de febrero de 2020.

Los motivos para escoger estas fechas fueron los siguientes: i) los procesos relacionados con la planeación y la selección de beneficiarios ocuparon prácticamente la mitad del año 2019, por lo que los procesos relacionados con la producción de bienes y servicios era probable que se estuvieran generalizando hasta esas fechas en las entidades federativas y en los municipios de estudio, y ii) los resultados y hallazgos de estas actividades serían insumos para la redacción e integración de la entrega 3 del presente análisis exploratorio, y que llevó por título "Análisis exploratorio del funcionamiento del programa". Con base en los Términos de Referencia, este producto se entregó el 25 de noviembre de 2019.

Por otro lado, el trabajo de campo que se llevó a cabo en febrero de 2020 tuvo el propósito fundamental de conocer el estado de avance de las acciones programadas en 2019, y en especial valorar los procesos relacionados con la entrega de bienes y servicios, seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, y contraloría social.

La logística de las reuniones del estudio piloto y del trabajo de campo, en cuanto a contacto y programación de entrevistas, estuvo a cargo del personal del CONEVAL, y en especial de Ari Marneau. El equipo evaluador agradece encarecidamente el invaluable apoyo de Ari para la realización del trabajo de campo.

Cuadro 9
Cronograma de actividades del trabajo de campo

| Fecha | Lugar | Propósito |
|---|---|---|
| **Estudio piloto: Puebla** | | |
| Jueves 26 de septiembre de 2019 | Izúcar de Matamoros | Entrevistas y pláticas con funcionarios del gobierno municipal, con personal de las Instancias Responsables, con asesores técnicos, con personal de las Instancias Ejecutoras, con funcionarios del gobierno estatal y con población beneficiaria. Prueba de los instrumentos de recopilación de información. |
| Viernes 27 de septiembre de 2019 | Atlixco | |
| **Trabajo de campo: Chiapas** | | |
| Jueves 21 de noviembre de 2019 | Tuxtla Gutiérrez y Villaflores | Entrevistas y pláticas con funcionarios del gobierno municipal, con personal de las Instancias Responsables, con asesores técnicos, con personal de las Instancias Ejecutoras, con funcionarios del gobierno estatal y con población beneficiaria. |
| Viernes 22 de noviembre de 2019 | Cintalapa y Tuxtla Gutiérrez | |
| **Trabajo de campo: Oaxaca** | | |
| Jueves 17 de octubre de 2019 | Ciudad Ixtepec, Juchitán y Santo Domingo Tehuantepec | Entrevistas y pláticas con funcionarios del gobierno municipal, con personal de las Instancias Responsables, con asesores técnicos, con personal de las Instancias Ejecutoras, con funcionarios del gobierno estatal y con población beneficiaria. |
| Viernes 18 de octubre de 2019 | El Espinal y Juchitán | |
| Lunes 21 de octubre de 2019 | Oaxaca | |
| **Trabajo de campo: Morelos** | | |
| Jueves 14 de noviembre de 2019 | Jojutla, Puente de Ixtla y Zacatepec | Entrevistas y pláticas con funcionarios del gobierno municipal, con personal de las Instancias Responsables, con asesores técnicos, con personal de las Instancias Ejecutoras, con funcionarios del gobierno estatal y con población beneficiaria. |
| Viernes 15 de noviembre de 2019 | Ayala y Cuautla | |
| Martes 19 de noviembre de 2019 | Cuernavaca | |
| Lunes 10 de febrero de 2020 | Ayala, Cuautla, Puente de Ixtla y Zacatepec | |
| Martes 11 de febrero de 2020 | Jojutla | |

Fuente: elaboración propia.

El cronograma de actividades que se llevó a cabo se presenta en el cuadro 9. En términos generales, los propósitos del trabajo de campo se cumplieron, ya que con las visitas se recopiló información cuantitativa y cualitativa sobre la operación y funcionamiento del PNR.

Las personas a las que se entrevistó fueron las siguientes: i) funcionarios y personal responsable de cada una de las Instancias Responsables; ii) funcionarios y personal de la Instancia de Coordinación, y iii) población beneficiaria.

La población beneficiaria de vivienda corresponde a las personas y sus hogares que fueron beneficiados con un subsidio para la reconstrucción de su vivienda. En educación, se definió a la población beneficiaria como los directivos, profesores, estudiantes y padres de familia del plantel a ser intervenido. En salud la población beneficiaria se consideró a los directivos y personal que labora en la unidad de salud, así como la población que recibe atención médica. Finalmente, en cultura se estableció como población beneficiaria a los funcionarios y personal que trabaja o desempeña sus actividades en el inmueble con valor patrimonial, así como la población que hace uso del bien cultural. Los instrumentos de recolección de información que se utilizaron se presentan en el Anexo A.1. Del mismo modo, en el Anexo A.2 se ofrece un reporte del trabajo de campo realizado.

## Descripción del Programa

El PNR, programa presupuestario del gobierno federal con modalidad y clave U-281, es coordinado por la SEDATU, y en éste intervienen, como Instancias Responsables, la Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Cultura, y la CONAVI. Este Programa inició en diciembre de 2018 y está incluido en el PND 19-24 como uno de los programas de la política social. En forma adicional, el Gobierno de México lo incluye como uno de los 30 proyectos y programas prioritarios del gobierno federal, diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar a la economía nacional.[12]

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

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

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

[12] La información sobre los proyectos y programas prioritarios se puede consultar en: https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios

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

La población potencial del PNR no estaba definida en 2019, mientras que en las ROP 2020 se define por los municipios que sufrieron daños por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, para la atención de los habitantes y las comunidades que fueron afectadas en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y la Ciudad de México. En las declaratorias emitidas por la Secretaría de Gobernación se enlista a 759 municipios.

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

En las ROP 2020 se enuncia como población objetivo a los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de educación, salud y cultura, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados. En la normatividad del Programa para el ejercicio fiscal 2020 se procuró tener mayor precisión sobre el significado de población objetivo, definida ahora como los municipios y su población residente que reciben subsidios para la reconstrucción de viviendas, centros educativos, unidades de salud y bienes culturales. El enfoque de derechos no aparece en el objetivo general, pero sí en los objetivos específicos, al establecer que los proyectos y las acciones del PNR contribuyen a proteger y garantizar la realización del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada, de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad, de la atención a la salud y del acceso a la cultura y el disfrute de los bienes culturales.

La cobertura del PNR según los Lineamientos Generales 2019 incluía a los municipios y a las entidades federativas enunciadas en las Declaratorias de Desastre Natural emitidas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 (759 municipios en total), aunque se debe advertir que dichas declaratorias no incluían a los estados de Michoacán ni Tabasco. Por otro lado, en las ROP 2020 la cobertura del Programa incluye a los municipios con localidades afectadas por los sismos, para el beneficio de su población, ubicados en las

entidades federativas de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Es de notar que en las ROP 2020 la cobertura es más flexible al incluir municipios y no localidades, además de no estar supeditado a haber sido enlistado en alguna declaratoria de desastre natural derivada de los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

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

La contracción en 62% del presupuesto asignado en 2020 con respecto a 2019 de este programa prioritario para el Gobierno de México habla de la pronta pérdida de prioridad para la atención de los daños no resarcidos hasta ahora y derivados de estos fenómenos naturales perturbadores. Las metas del PNR en 2020 serán significativamente menores con respecto a las de 2019 y se traducirán en postergar aún más el retorno a la normalidad de la vida cotidiana de las localidades y las personas que residen en los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. El menor número de metas en 2020 con respecto a 2019 será también resultado de los efectos del distanciamiento social impuesto por la pandemia del COVID-19, situación que permitirá regresar a la normalidad de las acciones del programa hasta el segundo semestre de 2020.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PNR para el ejercicio fiscal 2019 contenía 21 indicadores: uno de Fin; cuatro de Propósito; cuatro de Componente, y 12 de Actividad. El resumen narrativo del Fin era contribuir al bienestar social e igualdad mediante el desarrollo económico incluyente, a través de la recuperación en condiciones adecuadas de los derechos a vivienda y el acceso a infraestructura educativa y de salud, así como a los bienes culturales de las personas y comunidades afectadas por los sismos de 2017 y 2018. Por otro lado, el resumen narrativo del Propósito era el que las localidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 recuperaban los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, y quedaban habilitados para el uso, goce y disfrute de la población.

La MIR para el ejercicio fiscal 2020 se compone por el mismo número de indicadores, algunos de los cuales fueron modificados en su nombre y método de cálculo. Los resúmenes narrativos fueron corregidos y precisados, tomando en consideración las recomendaciones propuestas en la entrega 2 del presente análisis exploratorio y que fue entregado en septiembre de 2019. El resumen narrativo del Fin alude a que el PNR contribuye a la

realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados. Asimismo, el resumen narrativo del Propósito establece que los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población.

El PNR es complementario al FONDEN. Procura atender las necesidades de los municipios, de las localidades y de la población que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que no fueron atendidas por el FONDEN, o lo fueron de manera parcial. Ni en el PND 19-24 ni en los documentos normativos del PNR se detalla la justificación de su creación para atender a esta población, a estas localidades y a estos municipios, en vez de haber seguido siendo el FONDEN el instrumento para la atención a las afectaciones por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, como tampoco el por qué el PNR sólo se enfocó a la atención de cuatro sectores, cuando el FONDEN ampara la reconstrucción de 17 sectores.

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

## Resultados de la Valoración inicial del Diseño del Programa

El propósito de este apartado consiste en investigar el diseño del PNR, a través de un análisis de gabinete, en donde se revisa y valora la información impresa y digital disponible del Programa, así como de información recabada a partir de entrevistas sostenidas con personal y funcionarios de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables del Programa.

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

La fuente de información más importante que se utilizó para la valoración del diseño del Programa fueron las Reglas de Operación del PNR para el ejercicio fiscal 2020 (ROP 2020). El equipo evaluador tuvo acceso a un proyecto de dichas reglas, con fecha 30 de enero de 2020. Este documento sirvió de base para la redacción del presente análisis exploratorio. Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en el presente análisis exploratorio esos cambios y adiciones.[13]

*Justificación de la creación y del diseño del Programa*

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

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

[13] Los cambios y adiciones en las ROP 2020 publicadas en el DOF con respecto a las que se tuvo acceso como proyecto de ROP aparecen en las siguientes secciones: 3.6; 4.1; 4.4; 6.1.1; 6.3.5; 7.1.1; 7.1.2; 7.1.3; 7.1.6.2; 7.1.6.3; 7.1.6.4; 7.1.6.5; 7.2.3; 7.2.6.2; 7.3.3.6; 7.4.3 y 7.4.6.1.

Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. El problema a atender no establece diferencias entre sexos, ya que las necesidades son comunes para hombres y mujeres.

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

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

El numeral 1 del Diagnóstico 2020 se refiere a los antecedentes y en éste se menciona que los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 ocasionaron pérdidas humanas, destrucción de viviendas y daños materiales en la infraestructura y redes de comunicación, dotación de servicios públicos, equipamiento y bienes culturales en alrededor de 400 municipios de la región centro-sur del país (en las ROP 2020 se habla de más de 1,300 municipios con afectaciones).

En el numeral 2 se hace un detalle sobre la cuantificación y características de los daños ocasionados por los sismos: 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos. 297 unidades de salud y 2,340 bienes culturales. Por ejemplo, se menciona que de las 186,526 viviendas dañadas, 62,278 (33%) fueron pérdida total y 124,248 (67%) tuvieron daño parcial. Asimismo, en el estado de Oaxaca se contabilizaron 80,310 viviendas (43%) y 46,546 en Chiapas (25%), siendo las entidades que concentraron los mayores daños en este sector, participando ambas con 68% de las viviendas totales afectadas. Por otro lado, de los 2,340 bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos dañados, 438 (19%) registraron daño severo, 1,004 (43%) daño moderado y el daño menor se contabilizó en 898 bienes (38%); las entidades federativas más afectadas fueron Puebla con 621 y Oaxaca con 587, concentrando en conjunto 52% de las afectaciones totales en el sector.

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

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

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

El PNR no incluyó ni en las ROP 2020 ni en el Diagnóstico 2020 la recomendación emitida por el equipo evaluador en la entrega del 2 de septiembre de 2019 sobre la justificación a la creación del PNR. En el Diagnóstico 2020 existe un apartado, 2.4, de tres páginas que reseña las experiencias de atención tras la ocurrencia del sismo del 12 de enero de 2010 en Haití, y del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile. Al parecer, esta reseña su basa en un texto publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pero no se menciona la referencia bibliográfica. En esta reseña no se hace un análisis comparativo con el PNR, por lo que no se puede decir que constituye una evidencia internacional de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.
De forma complementaria, ni en las ROP 2020 como tampoco en el Diagnóstico 2020 se ofrecen evidencias nacional o internacional de que la intervención del PNR es más eficaz que otras alternativas para atender la problemática. No hay, por ejemplo, un párrafo reflexivo sobre por qué el PNR pudiera ser más eficaz que el FONDEN para atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Sobre el FONDEN se menciona que éste forma parte de la política nacional de respuesta a las necesidades de la sociedad derivadas de catástrofes naturales.

*Contribución a las metas y objetivos nacionales*

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

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

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

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

El PNR estaría alineado, en primer lugar, con el primer apartado del primer rubro del PND 19-24 titulado “Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”, ya que en el capítulo 5. Disposiciones de Observancia General, de las ROP 2020 se señala la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos del Programa, así como la disponibilidad de la información a la ciudadanía y la creación de comités de contraloría social para poder comprobar que los recursos se utilicen en forma adecuada.
En el rubro II, Política social, del PND 19-24 se describen nueve programas, siendo uno de ellos el PNR. Aquí se menciona su orientación hacia la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 en Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de

México. Se menciona que el Programa sería operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción (CIR), y a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR buscaría, asimismo, contribuir al fortalecimiento de la economía local.

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

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

Los ODS son 17.[14] En las ROP 2020 no hay alusión sobre la posible vinculación del PNR al logro de los ODS, como tampoco se presenta en el Diagnóstico 2020. Cabe mencionar que en Diagnóstico 2019 se mencionó que su vinculación era con el objetivo 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y en específico con la meta para 2030 de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. En el Diagnóstico 2020 no hay alusión sobre la alineación del PNR a los ODS.

Al realizar un examen más a detalle sobre los ODS, el equipo evaluador encontró la posible vinculación directa del PNR con los siguientes objetivos y metas de los ODS: i) objetivo 3, Salud y bienestar, meta 3.d, reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos, y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial; ii) objetivo 11, ciudades y comunidades sostenibles, meta 11.5, de aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la

[14] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad; meta 11.b, de aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles; iii) objetivo 13, Acción por el clima, meta 13.1, fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, y iv) objetivo 16, Paz, justicia e instituciones sólidas, meta 16.5, reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; meta 16.6, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. Esta propuesta de vinculación del PNR a los ODS se presentó en la entrega del 2 de septiembre de 2019. El PNR hizo caso omiso a tal propuesta.

*Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad*

En la entrega del 2 de septiembre de 2019, el equipo evaluador sugirió que el PNR debería avanzar en una definición consensuada de población objetivo, y que ésta se utilizara de manera uniforme en toda la normatividad del Programa y por parte de las Instancias involucradas. Esta sugerencia al parecer se intentó considerar, ya que ahora sólo se presenta una definición de población objetivo, cuando en 2019 cada Instancia Responsable tuvo una definición de población objetivo.

En las ROP 2020 y en el Diagnóstico 2020 se presenta una definición de población potencial y de población objetivo, aunque no es la misma para ambos documentos. Por razones de espacio, aquí solo se hace referencia a las definiciones contenidas en las ROP 2020: las ROP 2020 mencionan que la población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectados en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Asimismo, la población objetivo son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad. Como se observa, la unidad de medida de la población potencial y objetivo es el municipio y la atención en estos a sus habitantes y comunidades. En este documento no hay alusión directa a la cuantificación de ambas poblaciones, aunque en la introducción se menciona que los municipios con afectaciones podrían ser más de 1,300, mientras que los daños contabilizados a febrero de 2018 fueron 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos, 297 centros de salud y 2,340 bienes culturales (valores *proxy* de la población potencial), mientras que los pendientes de atención eran 132,731 viviendas, 4,107 escuelas, 276 centros de salud y 1,140 bienes culturales (valores *proxy* de la población objetivo). Estos valores se obtuvieron de las cifras oficiales disponibles, además de señalar que estos datos se iban a actualizar continuamente,

en función de las actualizaciones a los registros que lleven a cabo las Instancias Responsables.

El número de municipios incluidos en las declaratorias de desastre natural son los siguientes: 394 por el sismo del 7 de septiembre de 2017 en los estados de Chiapas Oaxaca y Veracruz; 306 por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala; 59 por el sismo del 16 de febrero de 2018 en Oaxaca. La suma de estos es 759, siendo un primer indicador del número de municipios que conforman a la población potencial y a la población objetivo. En el Anexo B.1 se ofrece un panorama sobre los mecanismos del Programa para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.

En el rubro 4.3 del Diagnóstico 2020, titulado "Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo", se presenta la "Tabla 25" sobre el horizonte de cobertura al año 2024. Sin embargo, es un cuadro con información confusa, por lo que no se puede considerar como un esfuerzo o mecanismo riguroso del Programa para la revisión y actualización de la población objetivo.

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

La integración de la demanda es diferencial y según sector o Instancia Responsable, a decir de las ROP 2020. En el sector vivienda, la integración de la demanda consiste en visitas realizadas por los asistentes técnicos para verificar la información de los censos o diagnósticos de daños, el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y la integración de los requisitos documentales, que incluye el levantamiento de una cédula de información socioeconómica (CIS), formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de la persona solicitante del subsidio, y las características de la vivienda que ocupa. En educación, la Instancia Responsable hizo la integración de un listado inicial de planteles con daños causados por los sismos y no atendidos. En salud, la Instancia Responsable elabora una cédula de diagnóstico (CD), documento que contiene las acciones que se llevarán a cabo en la infraestructura de salud y que es elaborada por la Instancia Responsable, en coordinación con la entidad federativa. Finalmente, en el caso de cultura, la Instancia Responsable recibe solicitudes de apoyo a partir de una convocatoria pública. En el Anexo B.2 se reseña el procedimiento del Programa para la actualización de la base de datos de beneficiarios.

El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas. Para ello se puede utilizar el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances a nivel nacional, por entidad federativa o tipo de acción de reconstrucción, para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa.[15]

La población objetivo del PNR, de acuerdo con lo establecido en las ROP 2020, son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad. En las ROP se menciona que los municipios con afectaciones pueden ser más de 1,300, es decir un número mayor a los que están contemplados en las Declaratorias de Desastre Natural emitidas por la Secretaría de Gobernación, los cuales suman 759, desglosados en 394 por el sismo del 7 de septiembre de 2017; 306 por el sismo del 19 de septiembre de 2017, y 59 por el sismo del 16 de febrero de 2018.

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

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

El equipo evaluador se pregunta por qué en la normatividad del PNR no se hace referencia a la información generada y manejada por el FONDEN para la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del PNR, es decir, aquella población afectada por los

[15] El sitio de Internet del que aparentemente es el SIR se llama "Reconstruyendo Esperanza. Programa Nacional de Reconstrucción" https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/

sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y no atendida hasta ahora o atendida de manera parcial (por otras instancias, entre ellas principalmente el FONDEN).

De la lectura y valoración de las ROP 2020 se concluye que el PNR no necesariamente tiene una estrategia definida de atención a su población objetivo, sino más bien procura cumplir con un compromiso, que es atender a los municipios afectados por los sismos y en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, espacios educativos, unidades de salud y bienes culturales, ante los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

El rubro 4.3 del Diagnóstico 2020 se titula "Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo". A partir de la información disponible por la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables al 31 de agosto de 2019, la cuantificación de acciones por sector para el ejercicio fiscal 2020 sería la siguiente: 23,167 viviendas; 759 planteles educativos; 57 inmuebles de salud, y 122 bienes culturales, para dar un total de 24,105 acciones. Esta cuantificación se hizo sin conocer hasta ese momento el presupuesto autorizado en el PEF para el PNR en el ejercicio fiscal 2020.

Las acciones aprobadas en 2019 y reportadas en el Cuarto Informe Trimestral 2019 fueron 36,495 en vivienda, 296 en educación, 81 en salud y 206 en cultura, para un total de 37,078. La previsión hecha para 2020 representaba 65% en relación a lo conseguido en 2019.

Las ROP 2020 se formularon posteriormente al Diagnóstico 2020, y en las primeras se presenta información sobre los recursos asignados al PNR en el PEF para el ejercicio fiscal 2020: 2,168.2 millones de pesos para vivienda; 9.0 millones para educación; 333.3 millones de pesos para salud, y 333.3 millones de pesos para cultura, dando un monto total de 2,843.8 millones de pesos, que representarían 36% con relación a los 8,000 millones de pesos autorizados inicialmente para el ejercicio fiscal 2019, o 38% con respecto al presupuesto modificado para 2019, mismo que ascendió a 7,580 millones de pesos.

El recorte presupuestal por sector en 2020 con respecto al modificado de 2019 es de la siguiente manera: 59% en vivienda; 99% en educación; 40% en salud y 35% en cultura. Estos recortes presupuestales ofrecen un panorama alicaído para uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, y que hasta fue incluido explícitamente en el PND 19-24. Parece que el Gobierno Federal perdió interés en procurar regresar a la población y a las comunidades a la normalidad de su vida cotidiana. En las ROP 2020 no se alude al número de acciones a poder realizar con este monto autorizado, pero seguramente serán menos de las 24,105 acciones programadas en el Diagnóstico 2020. Tan solo en educación se programaron 759 acciones, pero sólo se asignaron nueve millones de pesos.

Es entendible que por la gran dependencia del PNR a la voluntad del Gobierno de México, en ninguna de la documentación disponible para elaborar este análisis exploratorio se puede

comprobar la existencia de una estrategia viable y con certidumbre de cobertura para el mediano y largo plazos.

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

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

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

Con base en el modelo general de procesos, la solicitud de apoyos comprende el conjunto de procesos que ejecutan los operadores del Programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios. En las ROP 2020 se aprecian distintas modalidades y procesos para la recepción de solicitudes de apoyo, según la Instancia Responsable correspondiente: Vivienda: una vez que un hogar ha sido considerado para recibir apoyo, en función de la visita para verificar la información del censo, el potencial beneficiario debe entregar a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Instancia Responsable del sector, de nueve documentos enunciados en el punto 7.1 de las ROP 2020, además de la solicitud de subsidio y la evidencia de las afectaciones. Al parecer, el formato de la solicitud de subsidio aparecerá en el anexo II.1 de las ROP 2020 cuando se publiquen en el DOF.

Educación: el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) es la Instancia Responsable del PNR en el sector de educación, y se encarga de determinar la prioridad de atención de los planteles educativos, en función de la disponibilidad financiera.

Si un plantel ha sido seleccionado, entonces se promueve la constitución del Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP), quien se encargará de gestionar las acciones de reconstrucción de la escuela. Salud: la Secretaría de Salud en coordinación con las entidades federativas son las encargadas de elaborar la CD, y ésta es utilizada por la propia Secretaría de Salud, Instancia Responsable del PNR en este sector, para priorizar a las unidades médicas o infraestructura de salud a ser beneficiadas con el subsidio para su rehabilitación. Cultura: las ROP 2020 no son muy claras sobre los procesos de solicitud de apoyo para bienes culturales. Se señalan, en el apartado 7.4.1, los requisitos generales y específicos que se deben cumplir, pero la referencia explícita a la convocatoria se presenta en el apartado 7.4.6.1. Ahí se menciona que la convocatoria se publicará en el sitio de Internet de la Secretaría de Cultura. El texto dice: "Cultura: las ROP 2020 no son muy claras sobre los procesos de solicitud de apoyo para bienes culturales. Se señalan, en el apartado 7.4.1, los requisitos generales y específicos que se deben cumplir, pero la referencia explícita a la convocatoria se presenta en el apartado 7.4.6.1. Ahí se menciona que la convocatoria se publicará en el sitio de Internet de la Secretaría de Cultura. Al respecto, se informa que entre la publicación de las ROP 2020, 2 de abril de 2020, y el momento de la valoración antes señalada se estaba gestionando la primera sesión del Comité Ejecutivo, con los contratiempos propios de la contingencia sanitaria del COVID-19, tal y como lo marcan las propias Reglas de Operación. Posterior a la Sesión del Comité Ejecutivo se procedió a la publicación de la convocatoria el 16 de abril de 2020.[16]

*Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención*

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

El sector vivienda reportó 36,495 acciones aprobadas en 2019. Su padrón de beneficiarios contiene dicha cantidad. La información que se ofrece para cada persona beneficiaria es la siguiente: i) entidad federativa; ii) municipio; iii) CURP; iv) nombre completo; v) tipo de intervención, y v) subsidio federal. Con esta base se sabe que las intervenciones se llevaron a cabo en seis entidades federativas (Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), siendo la reparación total de vivienda la acción con mayor número de beneficiarios, mientras que el subsidio total sumó 2,799 millones de pesos, cifra que no coincide con la reportada en el Cuarto Informe Trimestral 2019, en donde se asienta una cantidad ejercida de 5,234.7

[16] Esta convocatoria se puede consultar en: https://www.cultura.gob.mx/recursos/convocatorias/202004/convocatoria_pnr_2020.pdf

millones de pesos. Al parecer, los 2.799 millones de pesos era la cantidad ministrada al 31 de diciembre de 2019, faltando por ministrar 2,435.7 millones de pesos.

En educación, el Cuarto Informe Trimestral 2019 reportó 296 planteles aprobados para su reconstrucción y/o rehabilitación. El padrón de beneficiarios incluye sólo 268 registros, en donde seguramente no se incluyen a los 30 planteles del estado de Oaxaca que se incorporaron al Programa a partir de una ampliación presupuestal otorgada. El padrón contiene 44 columnas de información que aluden a la identificación del plantel beneficiado y a su localización. Cada plantel cuenta con una Cédula de Control Técnico (CCT). Los 268 planteles se ubicaban en siete entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), mientras que la cantidad apoyada no se puede saber, debido a que los registros no son numéricos.

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

En el modelo general de procesos se afirma que la entrega de apoyos son el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo. En las ROP 2020 se explicitan los procesos a seguir por cada Instancia Responsable para la entrega de apoyos a la población beneficiaria. En el sector vivienda consisten en la apertura de cuentas bancarias de los beneficiarios aprobados y la suscripción de Convenios de Adhesión con la CONAVI, o la firma de un Contrato Privado entre la persona beneficiaria y el prestador de servicios, encargado de realizar las acciones de reconstrucción de la vivienda. En educación, la ejecución de acciones tiene que ver con la realización de los trabajos de reconstrucción mediante el plan de trabajo formulado por el CEAP, o a partir del contrato suscrito a través del INIFED. En el sector Salud, las ROP 2020 apuntan que una vez que la entidad federativa, o el Organismo Público Descentralizados (OPD), reciba el subsidio proveniente de los recursos presupuestarios federales, podrá proceder a la ejecución de las acciones señaladas en el convenio respectivo para el cumplimiento de los objetivos del Programa. En cultura la ejecución de los trabajos serán responsabilidad de la instancia beneficiaria y se podrán iniciar una vez firmado el convenio de colaboración y recibido el subsidio federal.

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

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

La vivienda es el único sector del PNR que recolecta información socioeconómica de su población beneficiaria. Con base en las ROP 2020, el asistente técnico, con apoyo de autoridades municipales, estatales y personal de la CONAVI, lleva a cabo un levantamiento de la CIS, formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de la persona solicitante del subsidio y las características de la vivienda que ocupan. Ésta información se utiliza para completar el registro de la solicitud de apoyos. El formato de la CIS aparece en el Anexo II.2 de las ROP 2020. La cédula recoge información sobre 12 diferentes rubros: i) datos de la persona solicitante; ii) domicilio conocido de la vivienda; iii) composición familiar; iv) características del predio; v) características del área a intervenir; vi) riesgos en la zona; vii) condiciones estructurales; viii) características de los servicios; ix) condiciones de habitabilidad; x) croquis de levantamiento; xi) observaciones del asesor técnico, y xii) modalidad. La CIS forma parte de la documentación que el asistente técnico debe recabar a efectos de solicitar el subsidio a favor de la jefa o el jefe de hogar de la vivienda que fue dañada por el sismo y que a la fecha no ha podido ser reconstruida.

*Matriz de indicadores para resultados*

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

presupuestario para alcanzar los impactos esperados (Figura 2). El Anexo B.3 ofrece los resúmenes narrativos de la MIR 2020 del PNR.

Figura 2
Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL, 2013.

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

Por su parte, la MIR 2020 del PNR incluye cuatro Componentes: i) viviendas sustituidas, reubicadas o reparadas; ii) planteles educativos reconstruidos y rehabilitados; iii) infraestructura de salud reconstruida y rehabilitada, y iv) bienes culturales intervenidos. Estos corresponden precisamente con los bienes o servicios que ofrece el PNR, es decir subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales. Los cuatro Componentes están redactados como resultados logrados. El cumplimiento de los Componentes se encuentra estrechamente relacionado con el Propósito del PNR contenido en la MIR, es decir, los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población.

El Propósito del PNR que se señala en la MIR 2020 es: "Los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población." Este Propósito sería

consecuencia directa de la consecución de los Componentes, es decir viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales reconstruidos, reparados, rehabilitados o restaurados. Asimismo, el logro del Propósito está controlado y depende por entero de la actuación de las cuatro Instancias Responsables del Programa (CONAVI, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Cultura), quienes llevan a cabo la planeación, operación, control, verificación y seguimiento por sector o Componente del Programa, de acuerdo a su ámbito de competencia.

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

La redacción del Fin contenido en la MIR 2020 es la siguiente: "Contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de 2017 y 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados.". Su redacción no es ambigua, ya que se refiere a que la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales van a contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades. Sin embrago, no se refiere de manera explícita a cuáles derechos contribuye el Programa. Tal y como está redactado, no da pauta para pensar en un objetivo superior al que el Programa contribuye. Esto es así, porque la redacción del Fin alude directamente al objetivo general del PNR, y no a un propósito de política pública que podría ser, por ejemplo, las acciones de reconstrucción que emprende el Gobierno de México ante la afectación por fenómenos naturales perturbadores, los cuales contienen un enfoque de derechos y que procuran atender de manera eficiente y eficaz a la población y a los territorios afectados.

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

El objetivo general del PNR contenido en las ROP 2020 consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales. Asimismo, en el numeral 5.9 Derechos Humanos, se apunta que se garantiza a que todas las personas y todas

las comunidades afectadas por los sismos sean consideradas con criterios de inclusión, igualdad y no discriminación, definiendo mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios del Programa. De manera adicional, en el numeral 6.2 Proceso, se enumeran y describen los distintos procesos a seguir por parte de cada una de las cuatro Instancias Responsables, y en ellos se incluyen los que tienen que ver con la validación y autorización de acciones; la formalización de instrumentos legales, y el seguimiento de las acciones autorizadas, es decir las tres Actividades contempladas en la MIR. De esta forma, el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades enunciadas en la MIR 2020 del PNR están contenidos de manera explícita en las ROP 2020.

La MIR 2020 cuenta con un indicador de Fin, cuatro de Propósito, cuatro de Componente y 12 de Actividad, para dar un total de 21. Todos ellos cuentan con la siguiente información: i) definición; ii) método de cálculo; iii) tipo de valor de la meta; iv) unidad de medida; v) tipo de indicador; vi) dimensión del indicador; vii) frecuencia de medición, y ix) medios de verificación. Ninguno de los indicadores está cuantificado, además de que en sus fichas técnicas no hay alguna cuantificación. Todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018. En el Anexo B.4 se lleva a cabo una valoración sobre las características de los 21 indicadores contenidos en la MIR 2020 del PNR.

El indicador de Fin alude al número acumulado de localidades atendidas y su método de cálculo es: (porcentaje de viviendas atendidas*0.6) + (porcentaje de inmuebles educativos atendidos*0.2) + (porcentaje de infraestructura de salud atendida*0.15) + (porcentaje de bienes culturales atendidos*0.05). En la ficha técnica del indicador no se justifica por qué se intenta medir el número de localidades atendidas, cuando la población objetivo del PNR enunciado en las ROP 2020 son los municipios. Además, no se justifica el por qué de la ponderación otorgada a cada uno de los sectores. Por estas razones, no es relevante ni adecuado. Los cuatro indicadores de Propósito se refieren al porcentaje de municipios que concluyen con las acciones de reconstrucción de vivienda, educación, salud y cultura, respectivamente. El método de cálculo compara a los municipios atendidos en relación a los municipios afectados. El PNR no tiene definida una estrategia de intervención integral en los municipios, por lo que, por ejemplo, las acciones de vivienda pueden representar en un municipio el 10% de su población objetivo y en otro menos del 1%. Esto no se tiene contemplado en los indicadores, por lo que no son relevantes ni adecuados para valorar el logro de los objetivos del Programa.

Por su parte, los cuatro indicadores de Componente cumplen con las cinco características. Permiten cuantificar el porcentaje de las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales que fueron atendidos, respectivamente, en relación al total de daños cuantificados para cada sector. Si estos indicadores midieran la intervención acumulada, entonces permitirían monitorear el desempeño del Programa en cuanto al cumplimiento de la meta general, consistente en atender a todas las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han concluido con su reconstrucción. Por último, los 12 indicadores de Actividad también cumplen con las cinco características, porque permiten evaluar, para cada sector, el

grado de cumplimiento en los procesos de autorización de acciones, formalización de los instrumentos legales y seguimiento de las acciones con relación al total de apoyos autorizados.

Las fichas técnicas de los 21 indicadores contenidos en la MIR 2020 tienen la misma estructura, contenido e información. Todas ellas fueron elaboradas por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, la cual pertenece a la SEDATU. Todas las fichas técnicas de los indicadores contienen siete de los ocho aspectos señalados en la pregunta. El que no se tiene son metas. La gran mayoría de los indicadores tienen una frecuencia de medición trimestral, mientras que otros son semestrales. Se intuye que aquellos indicadores con frecuencia trimestral serán cuantificados en función de la información cuantitativa enunciada en el informe trimestral respectivo. La línea base de todos los indicadores es cero, y el año de la línea base es 2018. Esta medición es comprensible, tomando en cuenta que el PNR es de nueva creación y su primer año de ejecución correspondió a 2019. Sin embargo, el valor de la meta relativa para todos los indicadores es 0.0, por lo que la Instancia de Coordinación del PNR no ha hecho un ejercicio suficiente sobre la temporalidad necesaria del Programa para procurar que los municipios, sus localidades y personas retornen a la normalidad de su vida cotidiana. En el Anexo B.5 se abunda sobre las metas del Programa.

Las fichas técnicas de los 21 indicadores contenidos en la MIR 2020 del PNR no contienen información sobre metas, ni de la meta sexenal, ni de la meta intermedia del sexenio. En la MIR 2020 tampoco existe información sobre las metas de los indicadores. El no tener metas cuantificadas hace difícil la valoración de las acciones del PNR, así como la utilidad de la MIR. Del mismo modo, todos los indicadores contenidos en la MIR 2020 del PNR tienen una columna destinada a la descripción de los medios de verificación. En las fichas técnicas, el inciso referido a la descripción de los medios de verificación tiene como respuesta –otros-. Los medios de verificación enunciados en la MIR 2020 aluden a una base de datos del Sistema Nacional de Reconstrucción que estarán disponibles en la página www.gob.mx

El equipo evaluador ingresó a esta página y encontró, en la pestaña de Proyectos y Programas Prioritarios, a uno con el título "Reconstruyendo Esperanza".[17] En esta página no se ofrece ningún tipo de información cuantitativa sobre las acciones o avances del PNR. El nombre Sistema Nacional de Reconstrucción no aparece en el glosario de términos de las ROP 2020, pero sí el de Sistema de Información de Reconstrucción (SIR), definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances a nivel nacional, por entidades federativas o tipo de acción de reconstrucción, para efectos de instrumentar la toma de decisiones. En las ROP 2020 no se explicita si el SIR será de acceso público o sólo para fines administrativos del PNR.

[17] https://www.gob.mx/reconstruyendoesperanza

En septiembre de 2019, la Instancia de Coordinación puso en marcha una página web denominada "Reconstruyendo Esperanza".[18] En ésta se presenta información sobre las acciones llevadas a cabo para la reconstrucción, datos que por cierto no han sido actualizados desde su puesta en marcha. Esta información, sin embargo, no es útil y es insuficiente si se quisieran reproducir el cálculo de los indicadores, debido a que el número de acciones para la reconstrucción incluyen el PEF (que serían las del PNR), el FONDEN, seguros, Fondo de Aportaciones Múltiples, fundaciones y otros recursos propios. No hay información pública que permita hacer el cálculo de los indicadores enunciados en la MIR 2020.

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

En el Anexo B.6 se presenta una propuesta de mejora de la MIR del Programa.

*Presupuesto y rendición de cuentas*

En el Cuarto Informe Trimestral 2019 se ofrece información sobre el presupuesto asignado, modificado y ejercido al 31 de diciembre de 2019 (Cuadro 10):

Cuadro 10
PNR: presupuesto 2019
(millones de pesos)[19]

| Sector | Asignado (1) | Modificado (2) | Ejercido (3) | Avance (3)/(2) |
|---|---|---|---|---|
| Total | 8,000.0 | 7,580.4 | 7,338.9 | 97% |
| | | | | |
| Coordinación | 368.0 | 48.5 | 24.0 | 49% |
| Vivienda | 5,232.0 | 5,297.2 | 5,234.7 | 99% |
| Educación | 800.0 | 1,170.4 | 1,170.4 | 100% |
| Salud | 800.0 | 554.1 | 554.1 | 100% |
| Cultura | 800.0 | 510.2 | 355.7 | 70% |

Fuente: Cuarto Informe Trimestral 2019.

De manera adicional, en el numeral 3.3 de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se mencionaba que las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, atención ciudadana y evaluación externa del Programa,

[18] https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/
[19] De acuerdo a información de la Secretaría de Salud, el presupuesto ejercido por este sector fue de 304.3 millones de pesos, en vez de los 554.1 millones de pesos mencionados en el Cuarto Informe Trimestral del PNR.

es decir los gatos de operación, no deberá exceder el 5% del presupuesto total asignado al PNR, y sería ejercido de la siguiente forma según las Instancias que participan en el Programa: i) 1.5% Instancia de Coordinación, y ii) 3.5% Instancias Responsables. Para el ejercicio fiscal 2020, el PEF consideró los siguientes recursos asignados al PNR:

Cuadro 11
PNR: presupuesto 2020
(millones de pesos)

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

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2020.

Es indudable que el significativo recorte presupuestal al PNR, uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, en el ejercicio fiscal 2020 en relación a su presupuesto modificado de 2019 repercutirá en una menor cantidad de acciones realizadas para este año, así como retrasar aún más la oportunidad de que las personas y las comunidades retornen a la normalidad de su vida cotidiana. Es escandaloso el recorte en educación, del -99%, y se esperaría que durante el transcurso del año se publique una modificación a las ROP 2020 con la nueva estrategia de atención en el sector educación, una vez concluida la extinción del INIFED.

En las ROP 2020 se menciona que de los recursos asignados al PNR en 2020 se destinará hasta 5% del total para gastos de operación. Para tal efecto, la distribución del recurso destinado a gastos de operación será de la siguiente manera: i) Coordinación, 1.5%; ii) Instancias Responsables, 3.5%. El Anexo B.7 brinda información sobre los datos desglosados del Programa, según la información disponible.

En la página web "Reconstruyendo Esperanza" se puede tener acceso a los Lineamientos Generales del PNR y los lineamientos específicos de cada Instancia Responsable para el ejercicio fiscal 2019.[20] Ahí mismo están subidos los informes correspondientes al segundo y al tercer trimestres de 2019. Las acciones del PNR llevadas a cabo en 2019 no se pueden consultar en dicha página, ya que en ésta se hace una sumatoria no desglosada de todas las acciones que se llevan a cabo para la reconstrucción: i) PEF (PNR); ii) FONDEN; iii) seguros; iv) Fondo de Aportaciones Múltiples; v) fundaciones, y vi) otros recursos propios. Existe otra página del Gobierno de México, "El portal único del Gobierno" en donde se puede consultar información sobre los Proyectos y Programas Prioritarios. Aquí existe información

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

muy básica sobre el PNR, Programa Prioritario 25,[21] pero en beneficio se ofrece una dirección de correo electrónica para dudas o comentarios:
comunicación.digital@sedatu.gob.mx

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

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

En vivienda, las acciones de reconstrucción se inician una vez que la persona beneficiaria recibe en su cuenta bancaria la primera ministración, y que se ha acordado con el asistente técnico el proyecto de intervención para la reconstrucción. El asistente técnico se encarga de reportar los avances físico-financieros, así como de la supervisión de las acciones y la solicitud de la o las ministraciones posteriores. El cierre de las acciones, o la conclusión de la obra de reconstrucción, se formaliza con el Acta de Término y el Certificado de Recepción del Subsidio. El sector educación determinó que los trabajos de reconstrucción se realizan mediante el plan de trabajo; el CEAP es la instancia de gestión de la reconstrucción, o ésta se lleva a cabo a través de un contrato con el INIFED. El seguimiento de las acciones está a cargo del CEAP y debe elaborar bitácoras de avance de los trabajos, mientras que se debe hacer la contratación de una instancia para la supervisión de los trabajos. En el sector salud, la ejecución de las acciones señaladas en el convenio respectivo es competencia de las entidades federativas, las cuales deben hacer una licitación pública de las acciones a realizar, además de llevar a cabo las actividades de supervisión y verificación. Finalmente, en el sector de cultura, la Instancia Responsable transfiere los recursos a la instancia beneficiaria, y ésta es la que se encarga de gestionar los trabajos y las acciones de rehabilitación del bien cultural, así como de reportar trimestralmente a la Instancia Responsable el avance de la obra.

*Complementariedades y coincidencias con otros programas federales*

El PNR es complementario a las acciones que lleva a cabo el FONDEN. En el PND 19-24 se apunta al PNR como uno de los programas pertenecientes a la política social, con el propósito de atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018,

[21] https://www.gob.mx/reconstruyendoesperanza

con un enfoque de derechos humanos, y que se aplica en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. En las ROP 2020 se especifica que aún existen daños en viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales y, por ende, un número importante de familias y de comunidades requieren la protección y garantía de sus derechos humanos por parte del Estado. En el Anexo B.8 se abunda sobre las complementariedades entre el PNR y el FONDEN.

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

Los recursos aportados por el FONDEN en 2017 y 2018 se presentan en el cuadro 12.[22] Al momento de elaborar la presente valoración, en esta página no había información sobre los recursos autorizados en 2019 destinados a desastres por entidad federativa. Con base en la información del cuadro 5, el FONDEN habría aportado poco más de 30 mil millones de pesos en 2017 y 2018 para atender las afectaciones a los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, monto que representó 58% del total de sus aportaciones realizadas para esos dos años. Los sismos de septiembre de 2017 representaron los fenómenos naturales perturbadores con mayor cantidad de daños desde la fundación del FONDEN, en 1996.

A partir de sus Lineamientos de Operación específicos, el FONDEN atendió las afectaciones de los siguientes elementos: i) vivienda; ii) infraestructura carretera; iii) infraestructura deportiva; iv) infraestructura del sector educativo; iv) infraestructura eléctrica; v) infraestructura hidráulica, hidroagrícola, cauces de ríos y lagunas; vi) Infraestructura militar; vii) Infraestructura naval; viii) Infraestructura pesquera fuera de las Administraciones Portuarias Integrales, así como infraestructura básica acuícola; ix) infraestructura del sector salud; x) Infraestructura turística; xi) infraestructura urbana; xii) monumentos arqueológicos,

[22] http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado

artísticos e históricos; xiii) zonas costeras; xiv) infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos; xv) Áreas Naturales Protegidas, y xvi) forestal. En el sexto informe de gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto reportó que a junio de 2018, la ejecución de recursos del FONDEN llevaba un avance físico del 47% y financiero del 45%; en materia de vivienda se había atendido al 97% de las viviendas afectadas, al 14% de las unidades de salud y al 25% del patrimonio cultural (Presidencia de la República, 2018:28-32).

Cuadro 12
Aportación del FONDEN para atender las afectaciones de los sismos
de septiembre de 2017 y de febrero de 2018
(millones de pesos)

| Entidad federativa | Aportación FONDEN 2017 | Aportación FONDEN 2018 | Aportación total 2017 y 2018 | Participación |
|---|---|---|---|---|
| Total | 21,440.3 | 8,944.9 | 30,385.2 | 100.0 |
| | | | | |
| Chiapas | 3,314.5 | 2,008.9 | 5,323.4 | 17.5 |
| Ciudad de México | 2,656.9 | 583.9 | 3,240.8 | 10.7 |
| Guerrero | 1,113.6 | 528.9 | 1,642.5 | 5.4 |
| México | 2,176.9 | 289.9 | 2,466.8 | 8.1 |
| Morelos | 4,401.4 | 1,355.1 | 5,756.5 | 18.9 |
| Oaxaca | 5,878.6 | 2,181.6 | 8,060.2 | 26.5 |
| Puebla | 1,734.8 | 1,813.9 | 3,548.7 | 11.7 |
| Tlaxcala | 104.8 | 182.7 | 287.5 | 0.9 |
| Veracruz | 58.8 | 0.0 | 58.8 | 0.2 |

Fuente: elaboración propia con información del FONDEN.

Las cifras ofrecidas en el sexto informe de gobierno difieren de las presentadas en las ROP 2020. En materia de vivienda, en el informe se mencionan 170,495 viviendas, mientras que en las ROP 2020 se apuntan 186,526. Las escuelas con daño fueron según el sexto informe, 19,784 contra 19,198 de las ROP 2020. Para salud, en la primera fuente se habla de 949 establecimientos afectados, contra 297 de las ROP 2020. Los elementos afectados del patrimonio cultural fueron 2,221 a decir del sexto informe contra 2,340 anotados en las ROP 2020. Asimismo, en las ROP 2020 se hace referencia a que es necesaria la intervención en viviendas, escuelas, centros de salud y bienes culturales que fueron dañados y no atendidos con oportunidad, debido a que no fueron incluidos en los censos del FONDEN (aunque su nombre oficial es diagnóstico definitivo de daños). No se hace una estimación del porcentaje del inventario total de daños que se encontraría en esa situación, pero, por ejemplo, se menciona que los municipios con afectaciones pueden sumar más de 1,300, cuando en las Declaratorias de Desastre Natural se contabilizan a 759. Tampoco se justifica el por qué el PNR sólo apoyaría a cuatro de los 17 elementos que están considerados en el FONDEN.

## Resultados del Análisis Exploratorio del Funcionamiento del Programa

El propósito de esta sección consiste en un análisis exploratorio del funcionamiento del Programa. Su objetivo general es 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.

Para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos, se utilizó análisis de gabinete e información recopilada en el trabajo de campo. El análisis de gabinete consistió 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 incluyó las visitas a localidades del estado de Puebla (estudio piloto realizado el 26 y 27 de septiembre de 2019 en Atlixco e Izúcar de Matamoros); 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, Jojutla y Zacatepec, del 14 al 19 de noviembre de 2019 y el 10 y 11 de febrero de 2020), y de Chiapas (trabajo de campo realizado en Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores el 21 y 22 de noviembre de 2019).

Para la identificación y análisis de los procesos que llevó a cabo el Programa, se utilizó el modelo general de procesos elaborado por el CONEVAL y que presenta en la Figura 1.

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.

Esta sección incluye los siguientes apartados: i) descripción y mapeo de procesos; ii) procesos sustantivos; y iii) estructura organizacional.

*Descripción y mapeo de procesos*

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 CONAVI, la Secretaría de Educación Pública, por conducto del INIFED, 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 Anexo C.1 se presentan los procesos identificados para cada uno de los cinco macroprocesos, mientras que en el Anexo C.2 se ofrecen los flujogramas de cada macroproceso.[23]

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 y Agrario. El titular de la DGOTAZR al momento de elaborar este documento es el Ing. Julio Millán Soberanes 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 Gasca, Directora de Gestión de Riesgo.

Cuadro 13
Macroproceso de coordinación: procesos identificados e instancias encargadas, 2019

[23] Para cumplir con el numeral 8 de los Lineamientos Generales del PNR se cuenta desde septiembre de 2019 con el micro sitio del Programa https://recosntruyendoesperanza.gob.mx

| 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. La distribución de recursos se publicó en el PEF 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 (diseño) con la colaboración de la DGTIC (puesta en marcha) y los sectores (actualización). |
| | 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.

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.

El 1° de marzo de 2019 se publicó en el DOF un Decreto por el cual se creó la 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.

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 14).

Cuadro 14
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 14 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 PEF para el ejercicio fiscal 2019 corresponde al proceso con secuencia 5. La distribución del presupuesto se definió en el PEF 2019 de acuerdo al Anexo 27: 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. La integración y la revisión del padrón correspondió a cada Instancia Responsable, tal y como estaba señalado en el numeral 3.6 de los Lineamientos Generales del PNR. Los padrones fueron revisados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), para que su validación, actualización y auditoria. El informe de la SFP debió ser recibido por la Instancia de Coordinación, que a su vez lo trasladaría a la CIR para su conocimiento y evaluación. El equipo evaluador no tuvo acceso a los informes presentados por la SFP, que tampoco fue recibido por la Instancia de Coordinación.

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 de coordinación que tiene la SEDATU para fines de ordenamiento territorial, la cual no es 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 12 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 13 y su realización cronológica se ubica entre los procesos del componente de Selección de beneficiarios. Para la puesta en marcha del sistema, la Instancia de Coordinación colabora con la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) de la SEDATU, y las Instancias Responsables contribuyen a la actualización de información.

El SI tiene acceso público y la página web se denomina "Reconstruyendo esperanza".[24] 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.

La página "Reconstruyendo Esperanza" no se ha actualizado desde la fecha de su lanzamiento, es decir septiembre de 2019, al menos hasta el 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 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 consistían 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.

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

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 (Organismos Ejecutores de Obra en el caso del Macroproceso de vivienda) 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.[25]

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).

[25] 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".

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 Leticia Salinas.

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 17 se muestra el agrupamiento de los 19 procesos identificados, según los componentes del modelo de general de procesos, mientras que en el 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.

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;[26] se define a las personas que conforman a las poblaciones potencial[27] y objetivo[28]; 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.

Cuadro 15
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 |

[26] 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.
[27] 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.
[28] 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.

| 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 la persona beneficiaria y el Asistente Técnico y/o el Organismo Ejecutor de Obra | | Instancia Responsable |
| 5. Producción de bienes y servicios | 8 | Asignación del asistente técnico | | Instancia Responsable |
| | 10 | Elaboración del proyecto de intervención de la vivienda | | 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.

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. En otras palabras, los campamentos CONAVI fueron resultado de la aplicación de los gastos de operación para alcanzar las metas del Programa.

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*,[29] 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 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.

[29] 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.

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 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.[30] 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,

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

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 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); [31] 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

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

beneficiario; v) copia del comprobante de domicilio del posible beneficiario; vi) carta compromiso firmada por el posible beneficiario, y vii) proyecto arquitectónico preliminar, con una propuesta de intervención soportada con un esquema arquitectónico y un estimado de presupuesto 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 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.

Después de 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 pre autorización 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 ahorrar tiempo, a partir del mes de julio de 2019, las acciones del Comité de Evaluación Técnica se coordinaron con las del 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.

Las funciones establecidas quedan definidas para cada Comité, pero como se ha podido comprobar en el trabajo de campo, lo que ha cambiado es el momento de presentación de un asistente para determinados solicitantes, que desde la fecha descrita se realiza durante la sesión del Comité de Financiamiento, en la que se aprueba o rechaza el monto de los subsidios para las personas beneficiarias y se asigna 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 de intervención, 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 la apertura de 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).[32]

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 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 para intervenir las viviendas, con número de secuencia 10. Los asistentes técnicos son la instancia encargada de este proceso y elaboran el proyecto 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 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 de intervención puede recibir el nombre de producción social de vivienda, es decir la participación e interacción de distintos agentes para la reconstrucción de la vivienda.

El proyecto de intervención 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 para detectar aspectos

[32] 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.

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). Para el depósito en la cuenta productiva del OEO, se emite una carta mandato por parte del beneficiario autorizando a la Instancia Responsable para que realice dicho procedimiento.

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.

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, Raúl Sánchez, y Fabiola Olivares.

El INIFED se creó en 2008 con el propósito de fortalecer la infraestructura educativa del país. Es 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.

Cuadro 16
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 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 deberán desempeñar los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), incluyendo entre ellas algunas de las responsabilidades y atribuciones más importantes desarrolladas hasta entonces por el INIFED. 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 16 se presentan los procesos y subprocesos identificados, así como la instancia encargada.

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 al 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 con la información que el INIFED le ha proporcionado respecto de las acciones desarrolladas en materia de infraestructura física educativa. 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.[33] 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.

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

Macroproceso de salud

Los Lineamientos Generales 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 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, por parte de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, el Dr. Alejandro Manuel Vargas García, Director General, así como por parte de la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física la Arq. Teresita Romo López, Responsable de la Dirección General, el Ing. David Martínez Solís, Director de Evaluación Económica Financiera y el Lic. Ubaldo Rivera Pérez, Jefe del Departamento de Estrategias e Implementación.

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 17.

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. 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). 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.

Cuadro 17
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 |

| Componentes del modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos identificados | Subprocesos identificados | Instancia encargada |
|---|---|---|---|---|
| 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 verificación | 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.

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 en coordinación con la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física (DGDIF) y las Secretarias de Salud de los Estados como instancias encargadas del levantamiento y procesamiento de la CD de cada unidad médica, determinando las acciones de reconstrucción a ejecutar, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física, encargada de emitir un certificado de factibilidad en el caso de sustitución o reubicación por obra nueva y las dependencias estatales de Protección Civil, quienes emiten dictámenes para estas mismas acciones.. En los casos de reubicación y sustitución por obras nuevas la DGPLADES emite un Certificado de Necesidad, y de manera adicionar en los casos de reubicación la DGDIF emite un certificado de factibilidad en coordinación con las dependencias estatales de Protección Civil, que a su vez emiten una opinión sobre la existencia de riesgos de las

unidades a reubicar y sustituir. Una vez que se integra toda la información y documentación, la Instancia Responsable elabora el listado definitivo de acciones de acuerdo a lo que establecen los Lineamientos específicos de salud, 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 las acciones de 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. Es importante mencionar que la Secretaría de Salud otorga información, a partir de bases de datos, con las que se estructura y actualiza el SI, tomando en cuenta la CD para cada acción a validar de acuerdo a los daños observados. 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 primera opción, es decir es el mismo SI 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 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 y moderados 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 participa también del tercer subproceso: la formalización del acta de entrega-recepción, documento que será suscrito entre la Instancia Responsable, la entidad federativa a través de las Secretarías de Salud estatales, y la Instancia Ejecutora encargada de realizar los trabajos de reconstrucción.

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 Instancia Responsable 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. De acuerdo a los Lineamientos específicos de salud, los resultados de la verificación son vaciados en un formato que incluye datos generales y de capacidad de las unidades médicas, reportes de los daños, e información sobre las acciones ejecutadas y un reporte fotográfico. El segundo subproceso es el de visitas de verificación 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 20. 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.

Cuadro 18
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 específicos | | Instancia Responsable |
| 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 (Comisión Dictaminadora) |
| | 5 | Selección de las solicitudes de apoyo | Elaboración de dictamen sobre las solicitudes de apoyo | Instancia Responsable (Comisión Dictaminadora) |
| | | | Validación de dictámenes | Instancia Responsable (Comité Ejecutivo) |
| | | | 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 culturales* | | Instancia Ejecutora |
| | 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 Ejecutora |
| 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, según los Lineamientos Específicos de Cultura estará integrado por al menos cinco miembros, designados por el Presidente del 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 INBAL, al Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) y a la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (ENCRyM).

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.[34]

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 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.[35] 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

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

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

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. 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 cualquier otro tipo de bien cultural que hubiese resultado beneficiado por el programa, entre los que se incluyen 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, quienes señalaron que las Instancias Ejecutoras son las encargadas de esta designación, siendo que la Instancia Responsable hace hincapié en que deberán ser profesionistas con experiencia en restauración de 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 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 la siguiente documentación: i) solicitud de apoyo y sus anexos, y ii) dictamen de la Comisión Dictaminadora.

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 más allá de la posibilidad participación de la sociedad civil en el mantenimiento y conservación de los bienes intervenidos.

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 Ejecutora 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.

*Procesos sustantivos*

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 febrero 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 el Anexo C.3 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 19 se presentan los procesos de cada macroproceso que forman parte del componente de selección de beneficiarios.

Como se aprecia en el cuadro 19, 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). 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.

Cuadro 19
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 13, 15, 16, 17 y 18.

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 21, 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 20.

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 20. No se tuvo información sobre el monto de las acciones aprobadas.

Cuadro 20
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 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 401 solicitudes de apoyo por parte de las entidades federativas, es decir un monto superior en 135 unidades en relación al número esperado según el dato que aparece en el cuadro 22. 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 21, 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 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 23.

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 21, 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.

Cuadro 21
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.

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 22.

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.

Cuadro 22
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 del asistente técnico | 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 del proyecto de intervención de la vivienda | 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 13, 15, 16, 17 y 18.

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.

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 y salud 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. En cultura, sí se seleccionaron beneficiarios con daños graves, pero se les otorgó una cantidad de recursos que pudiera ser ejercida en un periodo corto de tiempo, principalmente para proyectos ejecutivos, obras preliminares y obras emergentes (consolidaciones o apuntalamientos).

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 23 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.

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.

Cuadro 23
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 | 85 | 17 |
| | | | | |
| Chiapas | 1,295 | 3,894 | 10 | 4 |
| 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 | 8 | 3 |

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

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. Sin embargo, en el caso de vivienda los OEO no son sujetos a este proceso, sino que son aprobados por un Comité de Evaluación Técnica de la CONAVI. 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 de intervención, es decir el diseño arquitectónico y constructivo de la vivienda a ser reconstruida. Este proyecto 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.

*Estructura organizacional*

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.

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 micro regional 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 DGDIF, 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 con la DGDIF, en su carácter de área de control presupuestal, se encargó 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.

## Hallazgos y resultados del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento del Programa

El PNR fue creado a principios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Es uno de los nueve programas descritos en el apartado II, Política Social, del PND 19-24, en donde se señala que está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y con aplicación en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habitaran en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos niveles de violencia (atributos sociodemográficos), y considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas (atributos sobre afectaciones). Su propósito es la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. El PNR es operado por la CIR, la cual es encabezada por la SEDATU y participan en ella la SHCP, la SEP, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Se menciona también que el PNR buscará contribuir al fortalecimiento de la economía nacional.

El Gobierno de México creó una página Web titulada "Proyectos y Programas prioritarios".[36] El PNR es uno de los programas prioritarios y en esta página se menciona que los daños materiales ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 provocaron afectaciones sociales y económicas a las personas y a las comunidades, mismas que al no haber sido atendidas con oportunidad (en la mayoría de los casos), les ha impedido el retorno a la normalidad de su vida cotidiana. Por lo cual, el PNR busca atender a la población afectada con la participación de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes del Estado, así como de todos los sectores sociales, para establecer las acciones a realizarse a fin de atender, en el menor tiempo posible, a todas las personas y comunidades, tanto en los daños materiales, como en otros aspectos en los que se vieron afectadas.

Ni en los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019, como tampoco en las ROP 2020 o en el Diagnóstico 2020 del Programa se abunda sobre el por qué el Gobierno de México optó por esta vía para la atención a la población, a las comunidades y a los municipios afectados por estos fenómenos naturales perturbadores, en vez de haberle asignado al FONDEN, por ejemplo, esta responsabilidad. La justificación de la creación del Programa sigue siendo asunto pendiente.

El PEF para el ejercicio fiscal 2019 asignó un presupuesto de ocho mil millones de pesos para el PNR, monto que se iba a distribuir de la siguiente manera según el PND 19-24: 5,600 millones de pesos a ser ejercidos por la SEDATU, y 800 millones de pesos para cada una de

[36] https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios

las Secretarías de Educación Pública, Salud y Cultura. En el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR se enuncia que el presupuesto ejercido al 31 de diciembre de 2019 ascendió a 7,339 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 24 millones para coordinación, 5,235 millones de pesos en vivienda, 1,170 millones en educación, 554 millones de pesos en salud y 356 millones de pesos en cultura. El presupuesto ejercido representó 92% del asignado originalmente, siendo que en educación se ejercieron 370 millones de pesos adicionales, en tanto que en salud y en cultura solo se ejerció el 69% y el 45%, respectivamente, en relación al originalmente asignado.[37]

Con base en las ROP 2020, en 2019 el PNR aprobó en cifras preliminares un monto de 36,495 acciones de vivienda, 206 acciones de educación, 81 acciones de salud y 209 acciones de cultura para totalizar 36,991. Estas cifras difieren de las presentadas en el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR, en donde se anotan las mismas 36,495 para vivienda y 81 de salud, pero en cambio 206 para cultura y 296 para educación. El PNR no ha logrado tener un sistema de información único y actualizado.

El carácter prioritario del PNR se diluyó en 2020, año en el cual el PEF en su Anexo 27 le asignó un presupuesto de 2,844 millones de pesos y distribuidos de la siguiente manera: 2,168 millones de pesos para vivienda, 333 millones de pesos para salud y para cultura, respectivamente, y nueve millones de pesos para educación. La disminución del presupuesto fue del 61% con relación al presupuesto ejercido en 2019, y con notorias diferencias entre sectores, siendo que el recorte en cultura fue de 6%, en salud de 40%, en vivienda de 59% y de 99% en educación.

La disminución en el presupuesto de 2020 con relación al ejercido en 2019 no ocurrió porque el PNR haya avanzado significativamente en el propósito de beneficiar a las personas y a las comunidades que no habían sido atendidas en los daños sufridos por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Como muestra se tiene que en las ROP 2020 se menciona que el número de viviendas pendientes de atención eran 132,731, por lo que el PNR atendió en 2019 al 27% del rezago, mientras que las escuelas pendientes de atender eran 4,107, por lo que se avanzó en un 7 por ciento.

Es indudable que la significativa contracción en el presupuesto asignado para el PNR en 2020 repercuta en una mucho menor cantidad de acciones realizadas y la postergación del retorno a la normalidad de la vida cotidiana de la población, las comunidades y los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018.

El marco normativo del PNR para el ejercicio fiscal 2019 incluyó unos Lineamientos Generales del PNR y cuatro Lineamientos específicos, para cada uno de las Instancias Responsables. Los Lineamientos Generales se publicaron en el DOF el 26 de marzo de 2019, mientras que los Lineamientos específicos de educación y vivienda se publicaron en el DOF

[37] De acuerdo a información de la Secretaría de Salud, el presupuesto ejercido por este sector fue de 304.3 millones de pesos, en vez de los 554.1 millones de pesos mencionados en el Cuarto Informe Trimestral del PNR.

en abril de 2019, pero los de salud fueron hasta finales de agosto y los de cultura hasta el 19 de septiembre de 2019. El considerable retraso en la publicación oficial de los lineamientos de salud y de cultura se tradujeron en la tardía firma de convenios y contratos contemplados en ambos macroprocesos, y de la aplicación y ejecución de los recursos. Por estas razones, el presupuesto ejercido en ambos sectores fue mucho menor al originalmente asignado. A esta situación hay que sumar el ambiente controlado establecido por la SHCP en buena parte del cuarto trimestre de 2019, lo que impidió que los recursos fueran transferidos de manera más temprana.

Para el ejercicio fiscal de 2020 se siguió una modalidad distinta, que de alguna manera había sido sugerida por este equipo evaluador. La Instancia de Coordinación, en colaboración con las Instancias Responsables, elaboró un Proyecto de Reglas de Operación. El proyecto al que tuvo acceso el equipo evaluador data de finales de enero de 2020. Este proyecto está dividido en siete capítulos: i) introducción; ii) objetivos; iii) lineamientos generales; iv) instancias participantes en el Programa y sus responsabilidades; v) disposiciones de observancia general; vi) de la ejecución del Programa, y vii) proceso de operación de los sectores. Esta propuesta normativa incluye en un solo documento el diseño y el funcionamiento del PNR en su Instancia de Coordinación y sus cuatro Instancias Responsables.

Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en el presente análisis exploratorio esos cambios y adiciones.[38]

En la normatividad 2019 del PNR se establecía que el objetivo general del Programa consistía en atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y de conformidad con las correspondientes declaratorias de desastre natural que habían sido emitidas por la Secretaría de Gobernación. Aunque no se especificaba en la normatividad a que se refería el enfoque de derechos humanos, éste se podía entender como la procuración de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales dignos, adecuados y seguros.

El objetivo general enunciado en las ROP 2020 es quizá más preciso, al aludir a la atención a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y bienes culturales. El enfoque de derechos se explicita en los objetivos específicos y se refieren a disfrutar de una vivienda adecuada, a ocupar una infraestructura educativa segura, a la protección de la salud y al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes culturales.

[38] Los cambios y adiciones en las ROP 2020 publicadas en el DOF con respecto a las que se tuvo acceso como proyecto de ROP aparecen en las siguientes secciones: 3.6; 4.1; 4.4; 6.1.1; 6.3.5; 7.1.1; 7.1.2; 7.1.3; 7.1.6.2; 7.1.6.3; 7.1.6.4; 7.1.6.5; 7.2.3; 7.2.6.2; 7.3.3.6; 7.4.3 y 7.4.6.1.

Del mismo modo, en la normatividad 2020 hay mayor claridad sobre los conceptos de población potencial y población objetivo con respecto a la normatividad 2019. En 2019 no había definición de población potencial, mientras que la población objetivo de los Lineamientos Generales se define como aquella a la que están dirigidas las acciones y proyectos del Programa. Por su parte, cada Instancia Responsable tuvo una definición propia de población objetivo: i) en vivienda eran las personas que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que aún no habían sido atendidas o lo fueron parcialmente y su vivienda aún no cumplía con las condiciones mínimas de habitabilidad; ii) en educación se definió a la población objetivo a las comunidades educativas con planteles públicos en los niveles básico, medio superior y superior que hubieren resultado afectadas en su infraestructura física educativa por los sismos y que no habían sido atendidas o no contaban con recursos asignados o suficientes para su reconstrucción o rehabilitación; iii) la Secretaría de Salud definió a su población objetivo a las comunidades que habían sido afectadas en su infraestructura en salud por los sismos y que no había sido atendida o no disponía del recurso asignado para su reconstrucción, rehabilitación o sustitución, y iv) la población objetivo de cultura era más ambigua al mencionar a las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que contaran con declaratoria de desastre natural emitida por la Secretaría de Gobernación.

El equipo evaluador hizo una sugerencia sobre la pertinencia de tener una definición de población potencial y una única de población objetivo. Esto es precisamente lo que aparecen en las ROP 2020. La población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Asimismo, la población objetivo son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas, infraestructura educativa, infraestructura de salud y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad o no dispongan de recursos asignados, y que estuviesen o no incluidos en las declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación.

Como se observa, la unidad de medida de la población objetivo en 2020 es el municipio.

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 de intervención, 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 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 verificación para revisar 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.

La MIR 2020 cuenta con un indicador de Fin, cuatro de Propósito, cuatro de Componente y 12 de Actividad, para dar un total de 21. Todos tienen 0.0 como valor de línea base en 2018. El indicador de Fin alude al número acumulado de localidades atendidas. En la ficha técnica del indicador no se justifica por qué se intenta medir el número de localidades atendidas, cuando la población objetivo del PNR enunciado en las ROP 2020 son los municipios. Además, no se justifica el por qué de la ponderación otorgada a cada uno de los sectores.

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

Por su parte, los cuatro indicadores de Componente cuantifican el porcentaje de las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales que fueron atendidos, respectivamente, en relación al total de daños cuantificados para cada sector. Si estos indicadores midieran la intervención acumulada, entonces permitirían monitorear el desempeño del Programa en

cuanto al cumplimiento de la meta general, consistente en atender a todas las viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales, afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han concluido con su reconstrucción. Por último, los 12 indicadores de Actividad evalúan, para cada sector, el grado de cumplimiento en los procesos de autorización de acciones, formalización de los instrumentos legales y seguimiento de las acciones con relación al total de apoyos autorizados.

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

Las normatividades de 2019 y de 2020 ofrecen elementos, instrumentos y herramientas para el diseño del Programa, así como detallan los procesos a seguir para el cumplimiento de los objetivos del PNR. En los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se establecieron los procesos a seguir por parte de la Instancia de Coordinación, así como la definición de procesos de observancia general para las cuatro Instancias Responsables. A su vez, cada Instancia Responsable definió en sus respectivos Lineamientos específicos los procesos a llevar a cabo.

Las cuatro Instancias Responsables siguieron caminos distintos para el logro de los objetivos del PNR (véase el Anexo C.1). Por ejemplo, en vivienda el subsidio se otorgó directamente al jefe o a la jefa de hogar cuya vivienda había sido afectada por los sismos y que aún no había logrado tener condiciones de habitabilidad. El subsidio en educación lo gestionó el INIFED, el cual contrató a un OEO para la reconstrucción o rehabilitación del plantel educativo. En salud, las entidades federativas fueron las encargadas de contratar al OEO para las acciones de rehabilitación de las unidades de salud ubicadas en su respectivo territorio. Finalmente, la Secretaría de Cultura transfirió el subsidio a la instancia beneficiaria encargada de la custodia del bien cultural en cuestión.

Las ROP 2020 contienen el apartado 6.2 Proceso, el cual intenta sintetizar los procesos que llevan a cabo cada una de las Instancias Responsables para el logro de los objetivos del Programa. Estos procesos son en esencia los mismos que llevó a cabo el PNR en el ejercicio fiscal 2019 y son los siguientes:[39]

- Vivienda: i) integración de la demanda; ii) aprobación del subsidio; iii) ejecución de acciones; iv) cierre de acciones, y v) seguimiento del Programa.

[39] En el Anexo 3.1 se presentan todos los procesos que llevaron a cabo la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables en 2019.

- Educación: i) dictaminación: ii) aprobación; iii) ejecución; iv) seguimiento, y v) cierre.
- Salud: i) dictaminación; ii) solicitud de recursos; iii) aprobación; iv) convenio de colaboración; v) transferencia o traspaso de recursos; vi) ejecución de acciones; vii) supervisión y verificación; viii) comprobación del recurso asignado, y ix) cierre del Programa.
- Cultura: i) validación y autorización de acciones 2019; ii) emisión de la convocatoria; iii) recepción de solicitudes de apoyo; iv) dictaminación de las solicitudes de apoyo; v) validación y autorización de las solicitudes de apoyo; vi) elaboración y firma del convenio de colaboración; vii) transferencia de recursos; viii) ejecución de los trabajos; ix) seguimiento y comprobación de recursos, y x) conclusión de los trabajos.

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

El equipo evaluador, con el invaluable apoyo de CONEVAL, llevó a cabo trabajo de campo en localidades de los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Puebla en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2019, así como en febrero de 2020. Este trabajo de campo tuvo el propósito de valorar *in situ* el funcionamiento y la operación del PNR en sus cuatro vertientes de actuación, conocer la opinión de funcionarios y personal operativo de la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables y rescatar la percepción de la población beneficiaria sobre la actuación del Programa. De manera complementaria, se obtuvo información para detallar el desarrollo de los procesos que llevaban a cabo las Instancias Responsables en los componentes de selección de beneficiarios y de producción de bienes y servicios, procesos identificados como sustantivos, es decir aquellos que contribuyen de manera directa con el cumplimiento de los objetivos del Programa. El PNR tiene el propósito de otorgar subsidios para la reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales. La selección de beneficiarios y la producción de bienes y servicios son procesos sustantivos que forman parte del modelo general de procesos y sin los cuales no habría forma de transferir el subsidio a la población beneficiaria.

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

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

El retraso y la irregularidad en los tiempos de las ministraciones a la población beneficiaria tuvieron impacto significativo en la poca eficiencia del Programa en el sector vivienda y en el ejercicio fiscal 2019. Otro aspecto que repercutió fue el hecho de que la población beneficiaria recibió directamente el apoyo, teniendo la obligación normativa de comprobar los gastos realizados. Como cada persona beneficiaria compró su material y contrató mano de obra, no se generaron economías de escala en el proceso de reconstrucción de viviendas. En algunos casos, también y de manera perfectamente entendible, la población se vio tentada y/o necesitada de destinar los recursos monetarios disponibles para solventar otras necesidades básicas o, incluso, suntuarias. Adicionalmente, y a pesar de la supervisión y seguimiento por parte del asistente técnico, muchas personas beneficiarias hicieron modificaciones importantes al diseño original de la vivienda, en la gran mayoría ampliaciones que devengaban mayor costo al originalmente programado.

Por estos elementos, las viviendas no pudieron ser concluidas: el subsidio otorgado era insuficiente para terminar con los trabajos; el subsidio se dirigió a otras necesidades; el diseño de la vivienda fue modificado durante el proceso de reconstrucción.

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

construcción de planteles educativos; otra la normatividad tan detallada que tenía como apoyo a la elaboración de los proyectos ejecutivos.

Desafortunadamente, en junio de 2019, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, anunció la desaparición del INIFED: "la idea es quitar todo y entregar directo el recurso a los padres de familia, a través del Comité Escolar de Administración Participativa, el cual estará conformado por directivos, maestros, padres de familia y alumnos del cuarto grado en adelante". Esta decisión significó que el INIFED dejaría de ser la Instancia Responsable de la Secretaría de Educación Pública ante el PNR, que dejara de tener las funciones enunciadas arriba, y en el apartado que habla sobre el análisis exploratorio del funcionamiento del Programa, y que ahora el CEAP fuese el encargado de la gestión de las labores de reconstrucción en el plantel educativo en cuestión.

Para formalizar este tránsito, la Secretaría de Educación Pública emitió en el DOF, en octubre de 2019, un acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 4 de abril de 2019. En este acuerdo se ratifica que el CEAP sería la instancia con capacidad para ejecutar las acciones de reconstrucción, además que se detallan los procedimientos para la instalación del CEAP y para la ejecución de acciones de reconstrucción. En este acuerdo no se hace una sola mención al INIFED.

Las ROP 2020 rescatan los principios básicos del acuerdo de octubre de 2019, pero mantienen al INIFED como la Instancia Responsable del sector educación en el PNR. El INIFED será la encargada de establecer el potencial padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2020, es decir un listado inicial de planteles educativos afectados por los sismos y no atendidos hasta el momento o atendidos en forma parcial. La ejecución de los recursos, en cambio, se podrían ejecutar mediante plan de trabajo elaborado por el CEAP o un contrato entre el OEO y el INIFED. Para proseguir con esta actividad, el INIFED tendría un presupuesto asignado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020.

En ninguna parte de la normatividad del PNR se menciona la desaparición del INIFED. El presupuesto asignado al INIFED para las labores de reconstrucción de planteles educativos en 2020, nueve millones de pesos, representa el 1% de lo ejercido en 2019, cuando fueron 1,170 millones de pesos. Con base en las plásticas sostenidas con funcionarios y personal operativo del INIFED, el acuerdo, informal, al que se llegó es que el INIFED se encargaría de gestionar la conclusión en 2020 de las 296 acciones de reconstrucción ejecutadas en 2019. Con base en el Cuatro Informe Trimestral 2019 del PNR, al 31 de diciembre de 2019 se habían concluido 92 de las 296 acciones.

El cambio en el sector educativo sobre la transferencia del subsidio al CEAP, es decir a un conjunto de personas, sería una modalidad semejante a la adoptada en el sector vivienda. Es probable que se presente una problemática similar en cuanto a la temporalidad de las acciones de reconstrucción y su dependencia a las fechas de ministración de los recursos. Pero un aspecto que es más preocupante es quién se va a encargar de la gestión y supervisión técnica

de los trabajos. Uno de los objetivos específicos del PNR consiste en garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad. ¿Cuál va a ser la Instancia Responsable encargada de garantizar las condiciones de seguridad?

Salud: Como se mencionó párrafos arriba, los *Lineamientos Específicos para el funcionamiento y operación del Programa Nacional de Reconstrucción, en el rubro Infraestructura de Salud para el ejercicio fiscal 2019* se publicaron en el DOF el 29 de agosto de 2019, y a partir de ese momento la Secretaría de Salud estuvo en condiciones y en posibilidad de suscribir el convenio específico de colaboración en materia de transferencia de recursos con las entidades federativas. Cabe mencionar que dichos convenios de colaboración se publicaron en el DOF hasta los meses de enero a marzo de 2020, mientras que las obras de rehabilitación de las unidades de salud a ser atendidas en el ejercicio fiscal 2019 iniciaron, en el mejor de los casos, en octubre de 2019 y con la necesidad de tener que concluir en diciembre de 2019.

La significativa restricción temporal para la reconstrucción de unidades de salud, obligó a la Secretaría de Salud a seleccionar aquellas con daños menores y dejar para ejercicios fiscales siguientes otras con daños moderados, severos o graves. Las acciones que se emprendieron fueron de rehabilitación, es decir construcción necesaria para reparar los daños que no sobrepasaran el 70% del costo de la obra civil de la unidad médica.

En las visitas de trabajo de campo a unidades de salud con acciones de rehabilitación en el ejercicio fiscal 2019 se constató que los daños sufridos por los sismos no habían sido de gran consideración, que habían podido seguir con sus actividades de atención a las personas, pero también que no habían recibido apoyo por parte del FONDEN para la rehabilitación. Eran unidades de salud con daños menores.

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

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

A diferencia de la Secretaría de Salud, en la Secretaría de Cultura se aceptó que los tiempos les habían ganado y que no había manera de concluir acciones de reconstrucción de bienes

culturales en 2019. Por esta razón, en las ROP 2020 se menciona que las acciones publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos ese año, o que no fue posible llevar a cabo la ejecución de los trabajos, por lo que el subsidio asignado fue transferido a la Tesorería de la Federación (TESOFE), quedarían exentas de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020 y bastaría con una validación y autorización del Comité Ejecutivo para recibir en 2020 el subsidio.

Con este párrafo, la Secretaría de Cultura introdujo la modalidad de apoyo en dos ejercicios fiscales distintos para un mismo inmueble afectado por los sismos de septiembre de 2017 o de febrero de 2018.

*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 Anexo C.4, que aparece al final del documento, mientras que en el Anexo C.5 lleva por título "Identificación de riesgos en la normatividad del Programa", y en éste se señalan los principales problemas o riesgos identificados en las ROP 2020 que pudieran obstaculizar el cumplimiento de los objetivos del Programa. 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 consiste en atender a los municipios, a las localidades y a la población que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han logrado regresar a la normalidad de su vida cotidiana; iii) su normatividad, expresada en las ROP 2020, es clara y no presenta contradicción a su interior; iv) la claridad de las ROP 2020 se expresa en un reconocimiento y descripción 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 ya sea del INVI o del FONDEN; vi) existen iniciativas de conformar grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria; vii) el Programa contempla, en mayor o menor grado según el sector correspondiente, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, mucho más en vivienda, mucho menos en salud; viii) 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; ix) una muy buena parte de los funcionarios y los operadores de las Instancias Responsables aseguran que este Programa es una forma distinta de hacer política social, debido a la mayor cercanía

entre las autoridades y la población, y la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, y x) 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 en 2019 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 iniciaran las obras de reconstrucción; iii) el PNR tuvo una cantidad mucho muy reducida de acciones de reconstrucción concluidas al 31 de diciembre de 2019; iv) el otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria en vivienda se tradujo en la muy reducida conclusión de acciones del Programa, así como en la baja eficiencia y efectividad en sus resultados; v) el significativo recorte presupuestal al PNR en 2020 repercutirá en la observancia de metas mucho más discretas con respecto a 2019 y a la postergación, una vez más, de la oportunidad de regresar a la población y a las comunidades a la normalidad de su vida cotidiana; vi) 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; vii) 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; viii) 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; ix) 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; x) 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 xi) 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.

El concepto de producción social del espacio que se maneja en este documento se refiere a la intervención compartida de agentes en la reconstrucción. Esta es una de las fortalezas del Programa. La transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria no significa intervención compartida, sino modalidad de atención. Esta es una de las debilidades del Programa.

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, las amenazas más relevantes para el PNR en 2020 consisten, por un lado, en la valoración que se haga de éste por parte del Gobierno de México, situación que se traduce en el presupuesto autorizado y en su duración. La CIR, órgano de coordinación del Programa, se creó con carácter transitorio. El Programa no está exento a su desaparición en cualquier momento y a través de un simple mensaje emitido por el Presidente de México en su conferencia matutina. La segunda gran amenaza consiste en las repercusiones que tendrá la pandemia del COVID-19 en la actuación y toma de decisiones del Gobierno de México, en las recomendaciones de distanciamiento social y en la temporalidad que se tenga en 2020 para iniciar con las acciones de reconstrucción, objeto del Programa.

*Recomendaciones*

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 (el efecto esperado de aplicar la acción de mejora, así como las restricciones prácticas que puedan existir para su implementación se describen en el Anexo C.5 Identificación de riesgos en la normatividad del Programa, el cual se presenta al final de este documento).

Justificación de la creación del Programa

1. El equipo evaluador propone los siguientes párrafos para consolidar la justificación de la creación del PNR, es decir que el FONDEN no logró atender con oportunidad y suficiencia los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores, por lo que el Gobierno de México ofrece esta alternativa de intervención.

“Con base en el marco legal y normativo del Estado mexicano, el FONDEN es un instrumento interinstitucional, creado en 1996 y que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Los sismos del 7 y del 19 de septiembre de 2017 representaron, sin duda, los fenómenos naturales perturbadores más importantes a los que se ha enfrentado el FONDEN, debido a la magnitud de los daños y a la amplia distribución territorial de éstos. Para acceder a los recursos del FONDEN, uno de los procesos a llevar a cabo era la publicación de la Declaratoria de Desastre Natural, mismas que se suscribieron para 394 municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, como consecuencia del sismo del 7 de septiembre, y para 290 municipios de los estados de

Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, y las 16 delegaciones del Distrito Federal, derivado del sismo del 19 de septiembre. Si bien se emitió Declaratoria de Desastre Natural para el estado de Oaxaca en ambos sismos, los municipios fueron distintos, por lo que el recuento fue de 684 municipios de ocho entidades federativas y las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Hubo daños también en los estados de Hidalgo, Michoacán y Tabasco, sin embargo estos no fueron sujeto de Declaratoria de Desastre Natural.

La magnitud de los daños y su amplia distribución territorial rebasaron la capacidad humana y técnica del FONDEN, de las entidades federativas y de las 14 dependencias federales involucradas en los procesos y en las acciones de reconstrucción. Estas instancias no lograron concluir el diagnóstico definitivo de obras y acciones, denominado posteriormente "Censo FONDEN", en el tiempo estipulado en las Reglas Generales del FONDEN, hasta 28 días hábiles después de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador. Además, los procesos para la solicitud y recepción de recursos, así como la ejecución del programa de obras y acciones se llevaron a cabo en un contexto de información incompleta y problemas de coordinación interinstitucional (véase Medina y Tapia, 2018; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017). Todos estos elementos propiciaron falta de eficiencia y eficacia por parte del Estado mexicano para atender las labores requeridas de reconstrucción".

Contribución a las metas, objetivos nacionales y agenda internacional

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

Difusión del Programa

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

4. Para avanzar en el diseño y la operación del PNR es incuestionable la puesta en marcha del SIR enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances en el contexto nacional, por entidades federativas, municipios y localidades, por tipo de acción de reconstrucción, y para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa. Este SIR deberá ser de acceso público y contener información más precisa y asertiva de la que actualmente aparece en el sitio "Reconstruyendo Esperanza".[40]

Entre otros beneficios de contar con el Sistema de Información se tendrán, por ejemplo, la posibilidad de replicar la medición de la población objetivo del Programa, el cálculo de los indicadores, así como tener un padrón unificado sobre las acciones y proyectos programados para el ejercicio fiscal en curso.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

5. Se sugiere que en el diseño del Programa se procure la integralidad de las acciones. En el rubro 3 de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se hablaba sobre la observancia de principios básicos, siendo uno de ellos el de la integralidad. Ese principio, sin embargo, ya no aparece en las ROP 2020.

El equipo evaluador considera que un criterio de prioridad para la cobertura del Programa debería ser el perseguir la integralidad de acciones en localidades seleccionadas para su atención. De esta manera, se lograría regresar más rápido a la normalidad de la vida cotidiana en dichos asentamientos.

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

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

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

6. 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.

7. 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.

8. 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.

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.

En este sentido, se puede retomar la estrategia seguida por la Secretaría de Cultura, la cual estableció en las ROP 2020 que las acciones para la recuperación de bienes culturales que fueron publicadas en la lista de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2019 y que no recibieron los recursos en ese año, o que los recibieron pero no fue posible su ejecución y las aportaciones se reintegraron a la TESOFE, quedarían exentos de una nueva dictaminación en el ejercicio fiscal 2020, y el Comité Ejecutivo podría validar y autorizar el subsidio correspondiente.

9. La eficiencia y la eficacia de un programa o de una política pública se mide con el número de personas beneficiadas con acciones concluidas y con la calidad de dichas acciones (Van den Bosch y Cantillon, 2008). Al 31 de diciembre de 2019, la CONAVI reportó 36,495 acciones de reconstrucción de viviendas aprobadas; todas en proceso y ninguna concluida. En la visita de trabajo de campo al estado de Morelos a principios de febrero de 2020 se constató que para esa fecha aún no había acciones de viviendas concluidas, al menos en Jojutla, Puente de Ixtla y Zacatepec.

Una de las especificidades del PNR en el sector vivienda fue la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria, situación que está justificada de esta manera en las ROP 2020: “Para garantizar una mayor transparencia en la aplicación de los recursos, así como

una mayor agilidad en los procesos de ejecución de las acciones y proyectos, los apoyos se otorgarán, preferentemente, y de acuerdo con las condiciones específicas establecidas por cada sector (Capítulo 7), de manera directa a la población beneficiaria".

Es un hecho que la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria no garantizó mayor agilidad; quizá al contrario. Asimismo, en un número importante de casos, la población que recibió el subsidio para la reconstrucción de su vivienda se enfrentó a la necesidad de destinar el recurso para subsanar necesidades básicas prioritarias en ese momento. En otro número, la población beneficiaria tuvo la opción, no acordada con el asistente técnico, de modificar el proyecto arquitectónico, generalmente hacia el diseño de una casa de mayor superficie construida. También, el monto recibido para el apoyo contemplaba una estimación *a priori* de costos de construcción, y no se tomó en cuenta el incremento natural en el costo de la mano de obra y en el de los insumos y materiales para la reconstrucción. Todos estos elementos se combinaron para baja eficiencia y eficacia del Programa en el sector de vivienda.

Existen referencias que muestran que el otorgamiento directo del apoyo a la población beneficiaria no necesariamente repercute en mayor eficiencia y eficacia (véase Bertranou, 1993; Sobrino y Garrocho, 1995). Por ejemplo, las acciones realizadas por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el estado de México entre 1989 y 1994 tuvieron como una de sus especificidades la transferencia directa del subsidio a la población beneficiaria, mucha de ella organizada en Comités de Solidaridad. Alrededor de 15% de las obras registraron algún problema de calidad, las cuales sumadas a las que se suspendieron o no funcionaban, significó que una de cada cuatro acciones promovidas por el PRONASOL no funcionaran adecuadamente.

El equipo evaluador propone que el PNR reconsidere la estrategia de otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria, ya que merma la eficiencia y la eficacia del Programa. En vez de ello, se podría otorgar el subsidio a un OEO, el cual, en acuerdo con la jefa o jefe de hogar beneficiario del Programa, acordaría el proyecto de intervención para la reconstrucción de la vivienda. La actividad del OEO podría significar aprovechamiento de economías de escala, cumplimiento de fechas para la reconstrucción y mayor certidumbre en la calidad de las acciones.

La iniciativa para el sector educación es similar. Una vez desaparecido el INIFED, el propósito sería transferir el subsidio al CEAP. Con este mecanismo es muy seguro que desaparezca la eficiencia y la eficacia del PNR en el sector de educación conseguidas en 2019 y se tenga un escenario muy parecido al de vivienda.

El otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria coadyuva a resolver necesidades básicas e inmediatas de la población y que se adquieren en el mercado. En poco contribuyen a la satisfacción de necesidades que significan acumulación.

Matriz de indicadores para resultados

10. El PNR no ha avanzado suficientemente en la definición de su MIR, en el diseño y operación de los indicadores y en los medios y mecanismos para la verificación de los indicadores. A continuación, se presenta una propuesta del equipo evaluador referente a las áreas de mejora para la lógica horizontal de la MIR.

En materia de Fin-indicadores-medios de verificación se deberá hacer lo siguiente: i) arreglar la redacción del objetivo del Fin en la MIR; ii) elaborar la Ficha Técnica del indicador, justificando el por qué se asigna esa ponderación a los cuatro sectores que participan en el Programa, y iii) determinar y documentar los medios de verificación, los cuales deben cumplir con los siguientes elementos: oficiales o institucionales; con nomenclatura que permita identificarlo; que proporcionen información para reproducir el cálculo del indicador, y que sea de acceso público.

En la combinación Propósito-indicadores-medios de verificación, el reto consiste en: i) hacer una definición de los cuatro indicadores acorde con la intención de éstos, es decir el cálculo de un porcentaje, y en especial en el indicador destinado al sector vivienda; ii) elaborar la Ficha Técnica de los indicadores, y iii) señalar y documentar los medios de verificación.

Para alcanzar la lógica Componente-indicadores-medios de verificación se requiere: i) hacer una definición de los cuatro indicadores acorde con la intención de éstos, es decir el cálculo de un porcentaje; ii) repensar el método de cálculo, ya que compara acciones realizadas contra programadas, indicadores que son más bien de Actividad, al reportar información sobre la operación del Programa, pero no de sus acciones realizadas; iii) elaborar la Ficha Técnica de los indicadores, y iv) señalar y documentar los medios de verificación.

Por último, para el nexo Actividad-indicadores-medios de verificación es necesario: i) hacer una definición de los indicadores en función de su nombre y propósito; ii) resaltar que estos indicadores intentan medir el funcionamiento del Programa en tres etapas del modelo general de procesos: selección de beneficiarios, entrega de apoyos, y seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyo, y iii) señalar y documentar los medios de verificación.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, tal vez falta un Componente adicional relacionado con la coordinación interinstitucional entre la SEDATU y las cuatro Instancias Responsables.

Las Actividades están claramente especificadas, pero no aparecen en orden cronológico. Se sugiere ordenarlos de la siguiente manera: i) selección y validación de apoyos; ii) formalización de convenios, y iii) seguimiento a los apoyos otorgados. Las tres Actividades son necesarias para el logro de los objetivos del Programa. Las actividades i) y ii) forman parte de los procesos sustantivos del PNR.

Temporalidad del PNR

11. En ningún documento oficial se habla sobre la posible temporalidad del PNR. Si se toman como referencia las acciones programadas para el ejercicio fiscal de 2019 y se relacionan con los montos de los daños que aparecen en los daños pendientes de atención que se cuantifican en las ROP 2020, se tiene que a ese ritmo de atención, la CONAVI concluiría con sus acciones en 2022; la Secretaría de Educación Pública en 2032; la Secretaría de Salud en 2021, y en 2024 la Secretaría de Cultura.

Estas fechas son, siempre y cuando se tuviera el mismo presupuesto asignado en términos reales para cada año, situación que, al menos en 2020 no fue así.

Sería conveniente establecer un horizonte de tiempo para el PNR, digamos al 2022 para los sectores de vivienda y de salud, y al 2024 para los sectores de educación y de cultura. La definición del horizonte temporal del PNR permitirá avanzar hacia una estrategia más clara de cobertura de la población objetivo en los próximos años, de sus necesidades financieras que deberán estar atendidas en el PEF del ejercicio fiscal correspondiente, y del establecimiento de metas realistas.

Prospectiva 2020

12. Un aspecto a destacar y que se obtuvo de la entrevista a funcionarios de las Instancias Responsables, fue que los procesos enmarcados en la etapa de planeación llevaron mucho tiempo en 2019, debido a que fue un Programa de nueva creación. Por ejemplo, los Lineamientos Específicos de la Secretaría de Salud se publicaron hasta el 29 de agosto de 2019 y los de Cultura el 19 de septiembre de 2019. Esta demora repercutió en el retraso en los demás procesos, en especial en el de selección de beneficiarios. El funcionario de la Secretaría de Cultura expresó su temor a que se logren concretar los convenios de colaboración y exista el tiempo suficiente para poder liberar y ejecutar los recursos al 31 de diciembre de 2019.

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

13. El PNR fue diseñado con el propósito muy acotado de atender a una población y localidades no cubiertas o cubiertas parcialmente por el FONDEN ante los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. Con su diseño, procesos y normativa actual, el PNR no podría dar cobertura a las afectaciones derivadas de un eventual fenómeno natural perturbador que ocurriere.

Si el Gobierno de México quiere tener una estrategia distinta de atención a los fenómenos naturales perturbadores, con visión de gestión integral de riesgos, debería, entonces, reformar las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres, las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, los Lineamientos Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. La gestión integral de riesgos significa transitar hacia una estrategia en donde se privilegia la prevención sobre la atención ante desastres naturales.

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. El país 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.

## Cambios realizados en el periodo 2019-2020

El PNR fue creado al inicio de la administración federal 2018-2024 y su propósito consiste en atender a la población y a los territorios que sufrieron afectaciones en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, y que a la fecha no han logrado retornar a la normalidad de su vida cotidiana.

El marco normativo del PNR para el ejercicio fiscal 2019 incluyó unos Lineamientos Generales del Programa y cuatro Lineamientos específicos. Los Lineamientos Generales fueron responsabilidad de la SEDATU, como Instancia de Coordinación. Los Lineamientos específicos fueron redactados por las Instancias Responsables, en su sector correspondiente, y ellas se fueron las encargadas de gestionar su publicación en el DOF.

El equipo evaluador tuvo acceso a un proyecto de dichas reglas, con fecha 30 de enero de 2020. Este documento sirvió de base para la redacción del presente análisis exploratorio. Las ROP 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2020. La normatividad que se publicó en el DOF contiene cambios y adiciones en varias secciones con respecto al proyecto. El equipo evaluador incluyó en el presente análisis exploratorio esos cambios y adiciones.

En la normatividad de 2019 el PNR careció de una definición de población potencial, además de contener cinco definiciones de población objetivo; cada una en función de la instancia correspondiente.

Los Lineamientos Generales del PNR ordenaban a cada Instancia Responsable determinar a su población objetivo en el marco de sus Lineamientos Específicos respectivos. En los de la CONAVI se definió a su población potencial como aquella conformada por las personas y las comunidades ubicadas en los estados de Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, mientras que su población objetivo eran las personas que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que aún no han sido atendidas o lo fueron parcialmente y su vivienda aún no cumplía con las condiciones mínimas de habitabilidad. Por otro lado, en los Lineamientos Específicos de la Secretaría de Salud se asentaba como población objetivo a las comunidades que habían sido afectadas en su infraestructura en salud por los sismos, y que no había sido atendida o no disponía de recurso asignado para su reconstrucción, rehabilitación o sustitución.

En forma paralela, los Lineamientos Específicos del INIFED definían como población objetivo a las comunidades educativas con planteles públicos en los niveles básico, medio superior y superior, que habían resultado afectadas en su infraestructura física educativa por los sismos y que no habían sido atendidas, o no contaban con recursos asignados o suficientes para su reconstrucción o rehabilitación. También se señalaba que se tomarían en cuenta, en principio, aquellos planteles educativos que se encontraban en el ámbito de responsabilidad del gobierno federal, pudiendo considerar los de otro ámbito de responsabilidad, siempre y

cuando fueran incluidos dentro de los convenios específicos. Por último, y de manera contraria, en los Lineamientos Específicos de la Secretaría de Cultura se señalaba como población objetivo a las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 que contaban con declaratoria de desastre emitida por la Secretaría de Gobernación.

Salvo en los Lineamientos Específicos de a CONAVI, en los otros tres no se rescataban los principios de prioridad en la población objetivo establecidos en los Lineamientos Generales, es decir el grado de marginación, la población indígena o los altos índices de violencia.

En la entrega del 2 de septiembre de 2019, el equipo evaluador sugirió que el PNR debería avanzar en una definición consensuada de población objetivo, y que ésta se utilizara de manera uniforme en toda la normatividad del Programa y por parte de las Instancias involucradas. Esta sugerencia al parecer se intentó considerar, ya que ahora sólo se presenta una definición de población objetivo, cuando en 2019 cada Instancia Responsable tuvo una definición de población objetivo.

Las ROP 2020 mencionan que la población potencial está conformada por los municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectados en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Asimismo, la población objetivo son los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de salud, educación y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados, incluidos los que no estén contemplados en las declaratorias de desastre natural, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad.

Como se observa, la unidad de medida de la población potencial y objetivo es el municipio y la atención en estos a sus habitantes y comunidades. En las ROP 2020 no hay alusión directa a la cuantificación de ambas poblaciones, aunque en la introducción se menciona que los municipios con afectaciones podrían ser más de 1,300, mientras que los daños contabilizados a febrero de 2018 fueron 186,526 viviendas, 19,198 planteles educativos, 297 centros de salud y 2,340 bienes culturales (valores *proxy* de la población potencial), mientras que los pendientes de atención eran 132,731 viviendas, 4,107 escuelas, 276 centros de salud y 1,140 bienes culturales (valores *proxy* de la población objetivo). Estos valores se obtuvieron de las cifras oficiales disponibles, además de señalar que estos datos se iban a actualizar continuamente, en función de las actualizaciones a los registros que lleven a cabo las Instancias Responsables.

El PNR no ha logrado conformar un padrón de beneficiarios con información integrada de los cuatro sectores. En el glosario de términos de las ROP 2020 no se define padrón de beneficiarios, cosa que sí se hace en los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019, en donde se conceptualiza al padrón de beneficiarios como la base de datos de

las personas, entidades federativas, municipios y alcaldías beneficiarias con proyectos y acciones del Programa.

En el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR se señala que las acciones aprobadas en 2019 fueron las siguientes: 36,495 en vivienda; 296 en educación; 81 en salud, y 206 en cultura, dando un total de 37,078. Esta cantidad correspondería a la población beneficiaria en 2019.

El equipo evaluador solicitó a la Instancia de Coordinación y a las Instancias Responsables del Programa el respectivo padrón de beneficiarios. Al momento de elaborar este reporte se había tenido acceso a la base de datos del padrón de beneficiarios 2019 de vivienda, educación y salud, así como la lista de los bienes culturales aprobados en la convocatoria.

El sector vivienda reportó 36,495 acciones aprobadas en 2019. Su padrón de beneficiarios contiene dicha cantidad. La información que se ofrece para cada persona beneficiaria es la siguiente: i) entidad federativa; ii) municipio; iii) CURP; iv) nombre completo; v) tipo de intervención, y v) subsidio federal. Con esta base se sabe que las intervenciones se llevaron a cabo en seis entidades federativas (Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), siendo la reparación total de vivienda la acción con mayor número de beneficiarios, mientras que el subsidio total sumó 2,799 millones de pesos, cifra que no coincide con la reportada en el Cuarto Informe Trimestral 2019, en donde se asienta una cantidad ejercida de 5,234.7 millones de pesos. Al parecer, los 2.799 millones de pesos era la cantidad ministrada al 31 de diciembre de 2019, faltando por ministrar 2,435.7 millones de pesos.

En educación, el Cuatro Informe Trimestral 2019 reportó 296 planteles aprobados para su reconstrucción y/o rehabilitación. El padrón de beneficiarios incluye sólo 268 registros, en donde seguramente no se incluyen a los 30 planteles del estado de Oaxaca que se incorporaron al Programa a partir de una ampliación presupuestal otorgada. El padrón contiene 44 columnas de información que aluden a la identificación del plantel beneficiado y a su localización. Cada plantel cuenta con una Cédula de Control Técnico (CCT). Los 268 planteles se ubicaban en siete entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Puebla), mientras que la cantidad apoyada no se puede saber, debido a que los registros no son numéricos.

El padrón de beneficiarios de salud contiene el mismo número de registros que los indicados en el Cuatro Informe Trimestral 2019, es decir 81. Este padrón cuenta con 15 columnas que contienen información sobre la localización y nombre del inmueble. Hay una columna sobre la clave del inmueble. No ofrece información sobre el tipo de acción ni tampoco su monto. Las acciones se llevaron a cabo en cinco entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca).

Por último, la lista de beneficiarios de cultura incluye 307 acciones, pero en el Cuatro Informe Trimestral 2019 se asienta que se lograron comprometer 206 acciones, por un monto de 355.7 millones de pesos y ubicadas en ocho entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala). En dicho informe no se hace

referencia a por qué no se incluyeron 101 acciones aprobadas, pero en las ROP 2020 que los bienes culturales que fueron publicados en la convocatoria y que no recibieron recursos en 2019 serán consideradas para recibir recursos en 2020.
Las principales modificaciones en el funcionamiento del PNR por sectores con base en la normatividad de 2020 y con respecto a la de 2019 son las siguientes:

*Vivienda*

A diferencia de los Lineamientos específicos de vivienda de 2019, en las ROP 2020 se estableció explícitamente que los apoyos serán otorgados directamente al beneficiario y que no estarán asociados a ningún tipo de crédito o subsidio de alguna otra entidad. Lo anterior es importante porque en las ROP 2020 se deja claro que los beneficiarios del Programa son quienes recibirán los apoyos de manera directa. Aspecto que no estaba contenido de manera explícita en los Lineamientos específicos de 2019. Esta precisión aporta mayor claridad al funcionamiento del programa.

Con relación a las características y a las modalidades de los apoyos otorgados por el Programa, se detectaron algunos cambios entre los Lineamientos específicos 2019 y las ROP 2020. En general, estos cambios se pueden dividir en tres tipos: i) un cambio en la forma de organizar las distintas modalidades de las viviendas por atender, ii) un cambio en la organización de las líneas de apoyo y, iii) un cambio en los montos de algunos apoyos.

En los Lineamientos específicos se consideraron tres modalidades de vivienda. La primera modalidad fue la "Vivienda en espacio edificable rural o urbano", y se estableció que sólo en caso de que fuera necesaria la reubicación de las viviendas, podría optarse por las otras dos modalidades. Éstas fueron: "Vivienda en conjunto habitacional" y "Adquisición de vivienda". En cambio, en las ROP 2020 se consideraron solo dos modalidades de atención de viviendas: "Reconstrucción de vivienda" y "Reubicación de vivienda". Cabe precisar que este cambio en la manera de organizar las modalidades de atención de las viviendas no implica necesariamente un cambio de fondo, sino de forma. Lo anterior porque en general este cambió implicó una reorganización de las modalidades y las líneas de apoyo que estaban consideradas en 2019 (cuadros 30 y 31). Por ello, este cambio no implica una modificación sustancial del funcionamiento del Programa en el año 2020.

En segundo lugar, también se hicieron cambios en la organización de las líneas de apoyo. Cabe decir que tanto en los Lineamientos específicos como en las ROP 2020 se establecieron distintas líneas de apoyo para cada una de las modalidades de atención, aspecto que es importante porque los subsidios otorgados fueron distintos según cada línea de apoyo. De este modo, en los Lineamientos específicos se establecieron seis líneas de apoyo para la modalidad de "Vivienda en espacio edificable rural o urbano": i) reparación parcial, ii) reparación total, iii) reubicación, iv) rehabilitación de vivienda con valor patrimonial, v) sustentabilidad, y vi) acompañamiento técnico. De manera general, estas seis líneas de apoyo están presentes en las ROP 2020, particularmente dentro de su primera modalidad, denominada "Reconstrucción de vivienda". Únicamente el tercer inciso de los Lineamientos

específicos, referente a la reubicación, se incluyó en la segunda modalidad de atención de las ROP 2020, denominada "Reubicación de vivienda".

Por otro lado, para la segunda modalidad de atención de los Lineamientos específicos, denominada "Vivienda en conjunto habitacional", se consideraron ocho líneas de apoyo: i) adquisición de suelo, ii) estudios y proyectos, iii) edificación, iv) espacio auxiliar comunitario, v) demolición, vi) gastos complementarios, vii) obras de alcance mayor, y viii) sustentabilidad. De éstas ocho, en las ROP 2020 se quitaron tres: la demolición, los gastos complementarios, y las obras de alcance mayor. Más adelante se detallarán algunos aspectos relacionados con la eliminación de estas tres líneas de apoyo y se profundizará en torno a las posibles implicaciones que este cambio podría tener en el funcionamiento del Programa en el 2020.

Cuadro 30
Vivienda: modalidades, líneas de apoyo y monto de los subsidios en los Lineamientos específicos 2019

| Modalidad | Líneas de apoyo | | Monto máximo del subsidio, en unidad de medida y actualización (UMA) |
|---|---|---|---|
| **Vivienda en espacio edificable rural o urbano** | i) | Reparación parcial | 41 |
| | ii) | Reparación total | 104 |
| | iii) | Reubicación | 104 |
| | iv) | Rehabilitación de vivienda con valor patrimonial | 97 |
| | v) | Sustentabilidad | 13 |
| | vi) | Acompañamiento técnico | Hasta 7% del subsidio total |
| **Vivienda en conjunto habitacional** | i) | Adquisición de suelo | 45 |
| | ii) | Estudios y proyectos | Hasta 2.5 |
| | iii) | Edificación | 113 |
| | iv) | Espacio auxiliar comunitario | 172 |
| | v) | Demolición | 6 |
| | vi) | Gastos complementarios | 13 |
| | viii) | Obra de alcance mayor | 13 |
| | viii) | Sustentabilidad | 13 |
| **Adquisición de vivienda** | i) | Adquisición de vivienda nueva | 172 |
| | ii) | Adquisición de vivienda usada | 143 |

Fuente: Elaboración propia con información de los Lineamientos específicos de vivienda 2019.

Además, es importante mencionar que mientras en los Lineamientos específicos se hizo referencia explícita a la reconstrucción de los conjuntos habitacionales verticales (con el propósito de redensificar a las ciudades), en las ROP 2020 se hace referencia a los conjuntos habitacionales de manera general, sin distinguir entre las viviendas horizontales (de baja densidad) y las viviendas verticales (de alta densidad). No obstante, este cambio tampoco implica una modificación de fondo, pues en los hechos en las ROP 2020 se toma en

consideración el mayor costo que conlleva la reconstrucción de las viviendas verticales, tal como se verá más adelante al desarrollar los cambios que hubo en los montos de los apoyos.

En la tercera modalidad de vivienda de los Lineamientos específicos, denominada "Adquisición de vivienda", se incluyeron dos líneas de apoyo: i) adquisición de vivienda nueva y ii) adquisición de vivienda usada. Al respecto, estas dos líneas de apoyo se incorporaron dentro de la segunda modalidad de atención de vivienda de las ROP 2020, denominada "Reubicación de vivienda".

Se detectaron cuatro tipologías de cambios en los montos de los apoyos. Estos son: el incremento de los apoyos, su decremento, la adición de nuevos apoyos, o la eliminación de los apoyos. En el Cuadro 32 se resumen estos cambios. Hay que considerar que el diseño de este cuadro se hizo a partir de las modalidades de atención y de las líneas de apoyo establecidas en las ROP 2020. Por ello, en este cuadro no se incluyeron los apoyos eliminados con relación a los Lineamientos específicos. A pesar de ello, más adelante se hará una descripción de los apoyos eliminados.

Como se puede observar en el Cuadro 32, el paso de los Lineamientos específicos a las ROP 2020 implicó el incremento de los subsidios de dos líneas de apoyo: la rehabilitación de las viviendas con valor patrimonial (dentro de la modalidad de "Reconstrucción de vivienda"), y la edificación de viviendas en conjuntos habitacionales (dentro de la modalidad de "Reubicación de vivienda"). El incremento de los subsidios de ambas líneas de apoyo seguramente tendrá implicaciones en el diseño de los proyectos ejecutivos que se pongan en marcha en el 2020, ya que los asistentes técnicos que estén involucrados en la rehabilitación de las viviendas vernáculas o en la edificación de las viviendas de los conjuntos habitacionales podrán considerar un monto de recursos superior al que disponían en el 2019. Lo anterior refleja, por un lado, que en las ROP 2020 se contemplan más recursos para salvaguardar el patrimonio cultural de las viviendas vernáculas, y también refleja que se está tomando en consideración el mayor costo que conlleva la edificación de las viviendas verticales.

Por el contrario, en las ROP 2020 se redujo el monto de los subsidios de una línea de apoyo: la reconstrucción total de las viviendas (dentro de la modalidad de "Reconstrucción de vivienda"). Lo anterior porque en los Lineamientos específicos se estableció que el subsidio para la reconstrucción total de las viviendas sería por un monto máximo equivalente a 104 veces el valor de la UMA, y en las ROP 2020 se definió que este subsidio sería de hasta 100 veces dicho valor. Cabe destacar que a pesar de este decremento en el monto del subsidio, en las ROP 2020 se considera la posibilidad de que los subsidios destinados para la reconstrucción total de las viviendas se puedan integrar con otros dos apoyos: la sustentabilidad y la accesibilidad. En cuyo caso, el subsidio para la reconstrucción total de las viviendas podría ser de hasta 123 veces el valor de la UMA.

En el 2020 este cambio podría tener implicaciones positivas en la operación del Programa en la medida en la que efectivamente se logren integrar estas tres líneas de apoyo para llevar a

cabo las acciones de reconstrucción de las viviendas que requieran más recursos para mejorar sus condiciones de accesibilidad y sustentabilidad. Sin embargo, es importante mencionar que en las ROP 2020 no se aclara cuáles son los requisitos o condiciones que se deben de cumplir para integrar los tres apoyos. Por ello, existe el riesgo de que ante la falta de información acerca de dichos requisitos o condiciones, en los hechos no se logre una integración real de las tres líneas de apoyo.

Cuadro 31
Vivienda: modalidades, líneas de apoyo y monto de los subsidios en las ROP 2020

| Modalidad | Líneas de apoyo | Monto máximo del subsidio, en unidad de medida y actualización (UMA) |
|---|---|---|
| **Reconstrucción de vivienda** | i) Reconstrucción total | 100 |
| | ii) Reconstrucción parcial | 41 |
| | iii) Reforzamiento estructural | 25 |
| | iv) Rehabilitación de vivienda con valor patrimonial | 125 |
| | v) Espacio auxiliar comunitario | ND |
| | vi) Sustentabilidad | 13 |
| | vii) Accesibilidad | 10 |
| **Reubicación de vivienda** | i) Adquisición de suelo | 45 |
| | ii) Vivienda nueva | 100 |
| | iii) Adquisición de vivienda nueva | 172 |
| | iv) Adquisición de vivienda usada | 143 |
| | v) Edificación para conjunto habitacional | 160 |
| | vi) Espacio auxiliar comunitario | 13 |
| | vii) Sustentabilidad | 25 |

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2020.

En las ROP 2020 se añadieron cuatro apoyos que no estaban considerados en los Lineamientos específicos. Tres de éstos se encuentran dentro de la modalidad de "Reconstrucción de vivienda": el reforzamiento estructural, los espacios auxiliares comunitarios, y la accesibilidad. Por su parte, el cuarto apoyo que no estaba considerado en los Lineamientos específicos, y que se incluyó en las ROP 2020, se encuentra dentro de la modalidad de "Reubicación de vivienda" y se refiere a los apoyos para vivienda nueva.

La adición de estos apoyos en las ROP 2020 podría tener implicaciones positivas en la medida en la que efectivamente se pongan en marcha para llevar a cabo las acciones de reconstrucción de vivienda en el 2020. Estos cuatro apoyos nuevos tienen objetivos claros. Con el apoyo para el reforzamiento estructural se busca mejorar los elementos estructurales de las viviendas que hubiesen sido edificadas con anterioridad. Con el apoyo para los espacios auxiliares comunitarios se busca contribuir al desarrollo de las actividades culturales o productivas de las comunidades. Con los apoyos para la accesibilidad se pretende mejorar las condiciones de desplazamiento y seguridad para las personas con capacidades diferentes.

Finalmente, el apoyo para vivienda nueva, por reubicación, está destinado para construir viviendas nuevas en los predios en donde se pueda comprobar la propiedad, posesión legal o titularidad.

No obstante, es importante considerar que para los primeros tres apoyos adicionales (reforzamiento estructural, espacios auxiliares comunitarios y accesibilidad) no se estableció cuáles son los requisitos o condiciones que se deben de cumplir para que la CONAVI apruebe dichos apoyos. Incluso para el caso de los espacios auxiliares comunitarios no se estableció el monto de los subsidios que podrá otorgar la CONAVI, ni tampoco su equivalencia en valor de la UMA. Estos aspectos son muy importantes y su ausencia en las ROP 2020 podría ocasionar que dichos apoyos se subutilicen, ya sea porque no se soliciten o porque no se integren los requisitos documentales necesarios.

Cuadro 32
Vivienda: cambios en los montos de los apoyos

| Modalidad | Líneas de apoyo | Monto máximo del subsidio, en unidad de medida y actualización (UMA) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | LE-CONAVI (2019) | ROP (2020) | Tipo de cambio: - Incremento - Decremento - Apoyo nuevo - Sin cambios |
| Reconstrucción de vivienda | i) Reconstrucción total | 104 | 100 | Decremento |
| | ii) Reconstrucción parcial | 41 | 41 | Sin cambios |
| | iii) Reforzamiento estructural | - | 25 (complementario) | Apoyo nuevo |
| | iv) Rehabilitación de vivienda con valor patrimonial | 97 | 125 | Incremento |
| | v) Espacio auxiliar comunitario | - | ND | Apoyo nuevo |
| | vi) Sustentabilidad | 13 | 13 | Sin cambios |
| | vii) Accesibilidad | - | 10 (complementario) | Apoyo nuevo |
| Reubicación de vivienda | i) Adquisición de suelo | 45 | 45 | Sin cambios |
| | ii) Vivienda nueva | - | 100 | Apoyo nuevo |
| | iii) Adquisición de vivienda nueva | 172 | 172 | Sin cambios |
| | iv) Adquisición de vivienda usada | 143 | 143 | Sin cambios |
| | v) Edificación para conjunto habitacional | 113 | 160 | Incremento |
| | vi) Espacio auxiliar comunitario | 172 | 13 | Decremento |
| | vii) Sustentabilidad | 13 | 25 | Incremento |

Fuente: elaboración propia.

En las ROP 2020 se eliminaron algunos apoyos que estaban considerados explícitamente en los Lineamientos específicos. En total se detectó la eliminación de tres apoyos. Todos dentro de la modalidad de "Vivienda en conjunto habitacional" (véase el cuadro 32). Estos fueron: "Demolición" (hasta por la cantidad equivalente a 6 veces el valor de la UMA), "Gastos

complementarios"[41] (hasta por un monto equivalente a 13 veces el valor de la UMA) y, las "Obras de alcance mayor"[42] (hasta por un monto de 13 veces el valor de la UMA). Aunque en las ROP 2020 no se explica por qué se quitaron estos apoyos, si toma en consideración que todos estos apoyos pertenecían a la modalidad de "Vivienda en conjunto habitacional", la cual correspondía a la construcción de conjuntos habitacionales de vivienda nueva en desarrollos verticales u horizontales, priorizando los verticales, es posible que la eliminación de estos apoyos se haya compensado con el incremento en el subsidio destinado para la edificación de los conjuntos habitacionales, el cual pasó de 113 veces el valor de la UMA a 160 veces dicho valor. Por ejemplo: en las ROP 2020 se aclara que la demolición de las viviendas que requieran reconstruirse por completo se realizará por profesionales prestadores de servicios previamente acreditados ante la CONAVI, o bien, con el apoyo de las autoridades municipales o estatales; o por las personas beneficiarias del Programa, con recursos propios o con la ayuda de voluntarios.

Además de estos cambios referentes a las características de los apoyos otorgados, en las ROP 2020 se añadieron seis puntos normativos que no estaban considerados explícitamente en los Lineamientos específicos. Estos son:

- Todos los apoyos para vivienda considerados en las ROP 2020 incluyen el pago por concepto de asistencia técnica por un monto de 7% respecto del monto total del subsidio otorgado. En los casos en donde intervengan los OEO, el 7% se desagrega en dos partes: 4% para el pago del proyecto y 3% para el pago de la supervisión.
- En todas las líneas de apoyo, el monto total de los subsidios incluye el pago por concepto de la generación de la Clave Única de Vivienda, así como la verificación técnica.
- En las ROP 2020 se consideró la posibilidad de que los asistentes técnicos u OEO reciban un pago inicial por un monto de hasta 2% del total del apoyo para la elaboración de estudios y proyectos. Este pago tiene el propósito de evitar retrasos y dar continuidad al proceso general del Programa. Cabe mencionar que dicho pago forma parte del 7% destinado para la asistencia técnica y se podrá aplicar inmediatamente después de la realización del Comité de Financiamiento.
- En todas las líneas de apoyo se deberá destinar el 10% del monto total del subsidio para llevar a cabo acciones de eficiencia energética y consumo de agua.
- Cuando se trate de la modalidad de "Reconstrucción de vivienda", la integración de distintas líneas de apoyo tendrá un monto máximo. En caso de que se integren la reconstrucción parcial de vivienda, el reforzamiento estructural, la accesibilidad y la sustentabilidad, el monto máximo del apoyo será de hasta 89 veces el valor de la UMA, por vivienda. Por otro lado, cuando se integren la reconstrucción total de

[41] Eran apoyos destinados para cubrir los gastos relacionados con el laboratorio de control, el Director Responsable de Obra, la electrificación y la escrituración.
[42] Estos apoyos estaban destinados con el suministro de servicios básicos y el óptimo funcionamiento de los conjuntos habitacionales (agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado exterior, áreas de circulación peatonal o vehicular, etc.). Cabe decir que este apoyo tenía la finalidad de aprovechar las economías de escala y reducir el costo de tales instalaciones.

vivienda, la sustentabilidad y la accesibilidad, el monto máximo del apoyo será de hasta 123 veces el valor de la UMA, por vivienda.

- Cuando se trate de la modalidad de "Reubicación de vivienda", la integración de distintas líneas de apoyo también tendrá un monto máximo. En caso de que se integren la adquisición del suelo y la edificación en conjunto habitacional, el monto máximo del apoyo será de hasta 205 veces el valor de la UMA, por vivienda. Y si se trata de la integración de la línea de apoyo de vivienda nueva y sustentabilidad el monto máximo del apoyo será de hasta 113 veces el valor de la UMA, por vivienda.

La adición de estos seis puntos en las ROP 2020 es muy importante pues implica mayor claridad con respecto al funcionamiento que tendrá el PNR en el año 2020. En particular aporta información que será de utilidad para los beneficiarios y los asistentes técnicos o los OEO, ya que clarifica que los pagos de la asistencia técnica, así como la generación de la Clave Única de Vivienda y la verificación técnica estarán contenidos dentro del monto total de los subsidios que recibirán los beneficiarios. Cabe recordar que estos aspectos ya se habían verificado en el trabajo de campo que se realizó por parte del equipo evaluador.

De igual modo, el hecho de haber incluido en las ROP 2020 que los asistentes técnicos o los OEO podrán recibir un pago inicial después de que se realice el Comité de Financiamiento, por un monto de hasta el 2% del apoyo total, podría traer como consecuencia que efectivamente se eviten retrasos en la operación del Programa. Lo anterior en virtud de que durante 2019 el pago de la primera ministración que recibieron los asistentes técnicos ocurrió, en promedio, hasta un mes después de que se firmaron los contratos de obra con los beneficiarios. Aspecto que implicó que durante todo ese mes, a pesar de que ya se habían firmado los contratos de obra, algunos asistentes técnicos no tuvieran la liquidez suficiente para iniciar con su labor. Razón por la cual, en algunas ocasiones los asistentes técnicos se encargaron de apurar a los funcionarios del campamento CONAVI para agilizar el depósito, aspecto que se explicó con mayor detalle en el cuarto apartado de este informe, referente al análisis exploratorio del funcionamiento del programa.

En las ROP 2020 se definió de manera explícita que para el componente de vivienda participarán siete instancias o figuras: i) el Comité de Financiamiento, ii) el Comité de Evaluación Técnica, iii) los OEO, iv) los asistentes técnicos, v) los supervisores de obra, vi) los verificadores de las edificaciones de vivienda (verificadores), y vii) el laboratorio de control de calidad de materiales. De éstas, las seis primeras figuras ya habían sido consideradas en los Lineamientos específicos, ya sea dentro de la sección de "Glosario y Siglas", o bien, dentro de la sección denominada "Responsables".

Sin embargo, en los Lineamientos específicos no se desarrolló cuál sería la función específica de la última figura: el laboratorio de control de calidad. En este sentido, en las ROP 2020 se indica que se refiere a aquellas personas físicas o morales que se encargan de verificar y

comprobar las características y la calidad de los materiales con los que se llevan a cabo los procesos constructivos.

Además, en las ROP 2020 se reconoció, de manera adicional, la existencia de otros dos participantes. Estos están representados por las Asociaciones Civiles y las Fundaciones. En ambos casos se aclara que podrán apoyar en las actividades de reconstrucción mediante la asesoría técnica y las donaciones en especie, como materiales constructivos. Siempre y cuando dicha participación se haga bajo la normatividad definida por la CONAVI. En este punto cabe precisar que el equipo evaluador pudo comprobar la participación de algunas fundaciones y asociaciones civiles. De manera particular se corroboró la puesta en marcha de acciones de rehabilitación y reconstrucción de viviendas por parte de la Fundación Carlos Slim. Además de esta corroboración in situ, para el mes de enero de 2020, esta fundación reportó la conclusión de las obras de reconstrucción de 8 viviendas en Chiapas, 148 en el Estado de México, 581 en Morelos y 345 en Oaxaca. En este sentido, el reconocer la participación de las fundaciones y las asociaciones de la sociedad civil en las ROP 2020 podría derivar en una mejor organización y comunicación entre todos los participantes en el año 2020. [43]

En cuanto a la forma de operar la entrega de los apoyos del Programa, se encontraron algunos cambios entre los Lineamientos específicos y las ROP 2020. Estos cambios consistieron, principalmente, en clasificar por etapas la operación de los apoyos, así como una explicación más detallada acerca de cada una de estas etapas.

En este sentido, se estableció que la operación de los apoyos del Programa se llevaría a cabo en cinco etapas: i) la aprobación de los apoyos, ii) la ejecución de los apoyos, iii) la terminación de las acciones de vivienda, iv) los avances físicos-financieros, y v) el cierre de las acciones de vivienda.

Para la primera etapa, referente a la aprobación de los apoyos, se estableció que los primeros dos pasos serían: la visita social y técnica en las viviendas de los posibles beneficiarios, y la integración de los casos para el Comité de Financiamiento. Cabe decir que estos dos primeros pasos también se establecieron en los Lineamientos específicos. La diferencia principal es que en las ROP 2020 su explicación es más amplia y detallada.

En la visita social y técnica, un primer cambio se refiere a que en los Lineamientos específicos se estableció que sería el mismo personal de la CONAVI, con el apoyo de las autoridades municipales, estatales y los asistentes técnicos, quienes realizarían las visitas. En cambio, en las ROP 2020 se estableció que la CONAVI definiría las rutas para realizar las visitas con la finalidad de priorizar la atención de los posibles beneficiarios, por municipio. Estas rutas posteriormente serían entregadas a los asistentes técnicos para que éstos hicieran el levantamiento de la CIS y la solicitud del subsidio, con la finalidad de proponer la modalidad y el monto de los apoyos. Para tal efecto, se estableció que los asistentes técnicos

[43] Para más información se puede consultar: https://fundacioncarlosslim.org/reporte-de-sismos-enero-2020/

contarían con el apoyo de los Delegados del Bienestar, así como de las autoridades estatales y municipales.

Además, en las ROP 2020 también se establecieron plazos para que la CONAVI les dé una respuesta a los solicitantes de los apoyos del Programa. De este modo, en las ROP 2020 se especificó que después de recibir la solicitud del apoyo, junto con la documentación correspondiente, la CONAVI dará respuesta a dicha solicitud en un plazo de veinte días hábiles. También se consideró que cuando en una solicitud haya algún documento o requisito ausente, el solicitante del apoyo dispondrá de diez días hábiles para solventar dicha ausencia. Y, en caso de que la solicitud proceda, se considere al solicitante como un posible beneficiario en los siguientes quince días hábiles.

La incorporación de estos elementos en las ROP 2020 podría implicar que la operación del programa, en su etapa de aprobación de los apoyos, sea la misma en todas las entidades en donde el PNR tiene presencia. Al incorporar plazos específicos de respuesta, se establece cuántos días podrían pasar para que un solicitante reciba una respuesta de parte de la CONAVI. De este modo, los solicitantes de los apoyos tendrán una idea precisa acerca de cuánto tiempo tardará el trámite para ser considerados o no como beneficiarios, desde el momento en el que la CONAVI reciba su solicitud de apoyo. Con ello PNR contribuye a darles certeza a los posibles beneficiarios acerca de que su solicitud está siendo atendida dentro de los límites establecidos.

Por lo que toca al segundo paso para aprobar los apoyos, referente a la integración de los casos para el Comité de Financiamiento, en las ROP 2020 se estableció que una vez que le fue acreditada su elegibilidad a la persona solicitante, se preparan los casos para su aprobación ante del Comité de Financiamiento. Aspecto que coincide con lo que estaba establecido en los Lineamientos específicos. La diferencia es que en las ROP 2020 se indica que una vez que el Comité de Financiamiento apruebe el apoyo, la CONAVI cuenta con un plazo máximo de veinte días hábiles para emitir una notificación tanto a la persona beneficiaria como al asistente técnico o a los OEO. La inclusión de este aspecto en las ROP 2020 implica que tanto los beneficiarios del Programa como los asistentes técnicos o los OEO podrán contemplar cuántos días podrían pasar para que reciban una notificación por parte de la CONAVI acerca de la aprobación de los apoyos.

Posteriormente, con la información recabada por parte de los asistentes técnicos o los OEO, en la visita social y técnica que éstos realicen, se preparan los casos para la aprobación de los apoyos de las personas beneficiarias ante del Comité de Financiamiento.

En las ROP 2020 está establecido que una vez que le fue acreditada su elegibilidad a la persona solicitante, se preparan los casos para su aprobación ante del Comité de Financiamiento. Aspecto que coincide con lo que estaba establecido en los Lineamientos específicos. La diferencia es que en las ROP 2020 se indica que una vez que el Comité de Financiamiento apruebe el apoyo, la CONAVI cuenta con un plazo máximo de veinte días hábiles para notificarles a la persona beneficiaria y al asistente técnico o a los OEO.

Para la segunda etapa, referente a la ejecución de los apoyos, en las ROP 2020 se establecieron cinco pasos: i) entrega de apoyos y apertura de cuentas con instituciones bancarias (en este paso el único cambio que se detectó es que en las ROP 2020 no está considerado explícitamente que la apertura de las cuentas bancarias, para realizar la dispersión de los apoyos, deba de realizarse en BANSEFI, tanto para los beneficiarios como para los asistentes técnicos); ii) firma del Convenio de Adhesión entre la persona beneficiaria y la CONAVI; iii) firma del contrato privado entre el beneficiario y el asistente técnico o el OEO; iv) pago de la primera ministración, y v) pago de las ministraciones subsecuentes.

En las ROP (2020) se aclara el procedimiento para realizar las ministraciones de los pagos que reciben tanto las personas beneficiarias como los asistentes técnicos. Cabe decir que, a diferencia de los Lineamientos específicos, en las ROP 2020 se establecieron de manera explícita los porcentajes de cada una de las ministraciones.

De este modo, cuando se trate de la reconstrucción total de vivienda, el procedimiento para hacer los pagos es el siguiente. Se contemplan tres ministraciones. El pago de la primera ministración será autorizado una vez que el proyecto de intervención sea registrado y validado por los medios que determine la CONAVI. Una vez que el proyecto y el presupuesto se aprueben, se le otorga al beneficiario el 40% del apoyo total. Y de manera similar se procede en el caso de los asistentes técnicos y OEO. Después de que se verifique la correcta aplicación de los recursos de la primera ministración, se le otorga al beneficiario la segunda ministración, correspondiente al 40% del apoyo otorgado. Y de manera similar se procede en el caso de los asistentes técnicos y OEO. Finalmente, para la conclusión de las obras de reconstrucción, se le otorga al beneficiario una tercera y última ministración, correspondiente al 20% del apoyo otorgado. Y de manera similar se procede en el caso de los asistentes técnicos y OEO.

Por su parte, cuando se trate de la reconstrucción parcial de la vivienda, el procedimiento para hacer los pagos es el siguiente: el pago de la primera ministración será autorizado una vez que el proyecto de intervención sea registrado y validado por los medios que la CONAVI determine. Una vez que se aprueben el proyecto y su presupuesto, se le otorgará al beneficiario el 50% del apoyo total. Y de manera similar se procede en el caso de los asistentes técnicos y OEO. Después de que se verifique la correcta aplicación de los recursos de la primera ministración, se le otorga al beneficiario la segunda ministración, correspondiente al 50% del apoyo otorgado. Y en el caso de los asistentes técnicos y los OEO se procede de manera distinta. Ya que éstos reciben, primero, un pago de 30% y, después, un pago de 20%.

El hecho de haber incluido en las ROP 2020 los porcentajes de cada una de las ministraciones aporta mucha claridad con relación a los pagos que recibirán los beneficiarios y los asistentes técnicos o los OEO, según se trate de acciones de reconstrucción total o de reconstrucción parcial de las viviendas. Este aspecto es relevante porque les dará certeza a los beneficiarios y a los asistentes técnicos y los OEO acerca de los montos de recursos que van a recibir. Con

ello será posible planificar de mejor manera la compra de los materiales para realizar las acciones de reconstrucción.

Aunque la etapa de terminación de la acción de vivienda estaba incluida en los Lineamientos específicos, en las ROP 2020 se incluyeron algunos aspectos nuevos. En primer lugar, se estableció que tanto para las viviendas con daños parciales como para aquellas con daños totales, se darán por concluidas las acciones de vivienda con la entrega de la firma del acta de término y el certificado de recepción del subsidio.

Además, en las ROP 2020 se estableció que cuando las acciones de vivienda sean realizadas por algún OEO, éste presentará ante la CONAVI la solicitud del apoyo junto con el certificado de recepción del apoyo de cada una de las aplicaciones del apoyo federal, así como un reporte mensual de comprobación. De igual manera, se señala que al concluir el ejercicio fiscal (o máximo dentro de los treinta días siguientes) la CONAVI deberá contar con un expediente disponible para fiscalización, el cual debe de contener: el padrón de las personas beneficiarias y la comprobación del gasto ejercido.

La cuarta etapa, avances físico-financieros, no estaba considerada en los Lineamientos específicos. En las ROP 2020 se estableció que durante los primeros cinco días hábiles del mes inmediato al trimestre a reportar, la CONAVI deberá elaborar los avances físicos-financieros de las obras y las acciones autorizadas.

Por última, la quinta etapa, sobre el cierre, tampoco estaba considerada explícitamente en los Lineamientos específicos. Al respecto, en las ROP 2020 se estableció que la CONAVI deberá de reintegrar a la TESOFE lo recursos no devengados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, dentro del plazo establecido en el PEF y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además de que deberá de integrar el cierre del ejercicio anual, elaborando comparaciones entre el cierre y las metas programadas.

Para la asignación de los apoyos del sector de vivienda, en los Lineamientos específicos se estableció que los solicitantes deberían de cumplir con seis requisitos documentales: i) la CURP, ii) una identificación oficial vigente, iii) un comprobante de domicilio, iv) la CIS, v) la opinión técnica derivada de la inspección física que realice el asesor técnico, previamente registrado ante la CONAVI, que dé cuenta del daño parcial o total de la vivienda, y en su caso de la situación de riesgo del asentamiento donde se ubica, y vi) la firma de la carta compromiso para la integración al Programa.

De manera adicional a estos seis documentos, en las ROP 2020 se estableció que los solicitantes deberán de cumplir con otros tres requisitos documentales. Estos son: vii) el acta de nacimiento, viii) la escritura pública o el comprobante de posesión o titularidad del lote o

terreno, en ubicaciones fuera de zonas de riesgo y con uso de suelo habitacional o mixto,[44] y ix) la solicitud del subsidio federal.

En este punto, cabe señalar dos aspectos que no estaban contemplados de manera explícita en los Lineamientos específicos. El primero se refiere a que en las ROP 2020 está indicado que, en conjunto, todos los requisitos documentales deberán de entregarse de manera individual ya sea en la Oficialía de Partes de la CONAVI, en los Centros Integradores del Bienestar, o bien, a través de su envío al correo electrónico.[45] El segundo aspecto se refiere a que en las ROP 2020 se hace manifiesto que para integrar el padrón de beneficiarios, la CONAVI no sólo tomará en cuenta las solicitudes realizadas por los solicitantes del Programa, sino que también tomará en consideración a los posibles beneficiarios que sean identificados por el equipo de trabajo de la CONAVI en los recorridos realizados en aquellas localidades en las que aún existen personas que no han sido atendidas, y que se ubican en zonas que cumplen con los criterios de prioridad.[46]

Al respecto, el hecho de añadir los tres requisitos documentales mencionados podría tener las siguientes implicaciones. Por un lado, el acta de nacimiento servirá para documentar mayor información acerca de los beneficiarios. La escritura pública o el comprobante de posesión o titularidad del lote o terreno podría contribuir a validar que éste efectivamente sea propiedad del beneficiario. Finalmente, la solicitud del apoyo federal servirá para validar la existencia de una solicitud realizada por una persona interesada en formar parte del padrón de beneficiarios del Programa. De estos tres requisitos documentales, quizá la escritura pública o el comprobante de posesión o titularidad del terreno sea el que imponga mayores restricciones para acceder a los apoyos del Programa. Lo anterior en virtud de que es probable que existan personas que podrían formar parte del padrón de beneficiarios pero que no dispongan de los títulos o documentos para acreditar la posesión legal o legítima de sus terrenos. Ante tal circunstancia, es posible que haya personas que aun cuando podrían formar parte del padrón de beneficiarios, queden fuera debido a su incapacidad para acreditar la propiedad o legítima posesión de los terrenos.

Con relación al incumplimiento de parte de las personas beneficiarias a las obligaciones y los requisitos establecidos en el Programa, tanto en los Lineamientos específicos como en las ROP 2020 se estableció que cuando se incumplan las obligaciones y los requisitos, las personas beneficiarias quedarán obligadas a reembolsar el monto del subsidio recibido.

Además, en las ROP 2020 se incluyeron tres causas que podrían ameritar la cancelación de los apoyos. Estas causas no estaban presentes de manera explícita en los Lineamientos

[44] Para el caso de los arrendatarios, se estableció que éstos deberán de presentar el consentimiento por escrito del propietario y el compromiso de continuar rentando la vivienda al menos durante los siguientes cinco años, sin incrementar el pago más allá del porcentaje de actualización de la UMA.
[45] atenionciudadana@conavi.gob.mx
[46] Se debe de considerar que tanto en los LE-CONAVI (2019) como en las ROP (2020) se conservó el criterio de que el hecho de no haber sido registrado en alguno de los censos de las personas afectadas no representa un impedimento para ser incluido en el padrón de beneficiarios de la CONAVI.

específicos. Estas tres causas son: i) el hecho de que los beneficiarios utilicen los apoyos para fines distintos a los establecidos en el Programa (así como en el convenio de adhesión respectivo), ii) el hecho de que impidan los trabajos de supervisión y seguimiento que el prestador de servicios requiera para llevar a cabo la asistencia técnica y, iii) el hecho de negarse a suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo las acciones de vivienda. Además, se estableció que la CONAVI podrá añadir más causas para la cancelación de los apoyos, siempre y cuando dichas causas se deriven de las ROP 2020 o del convenio de adhesión.

En el trabajo de campo que realizó el equipo evaluador se pudo corroborar con el personal de los campamentos CONAVI y con los asistentes técnicos o los OEO entrevistados que existe población beneficiaria que hace un uso inadecuado del recurso, ya sea porque utilizan el recurso para fines distintos a la reconstrucción de sus viviendas, o porque no se apegan a los proyectos ejecutivos diseñados por los asistentes técnicos. En este sentido, el hecho de incorporar en las ROP 2020 las causas que podrían ameritar la cancelación de los apoyos serán de gran ayuda para procurar que los subsidios otorgados a la población beneficiaria se utilicen para los fines establecidos en el Programa.

Finalmente, en los Lineamientos específicos se incluyeron explícitamente los rubros de transparencia; fiscalización y vigilancia; contraloría social; derechos humanos; protección de recursos en época electoral y combate a la corrupción; Quejas, denuncias y solicitudes de información. En cambio, aunque en las ROP 2020 no se mencionaron estos aspectos específicamente para el caso del sector de vivienda, sí fueron considerados de forma general para los cuatro sectores de atención del PNR.

*Educación*

En los procesos de operación del sector educación de las ROP 2020 se plantea como propósito la necesidad de atender a la infraestructura educativa que haya sido dañada y que se encuentre en los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, y, que también a la fecha no hayan sido atendidos o la atención haya sido insuficiente; con esto se busca garantizar a la población escolar el derecho a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad, a través de la rehabilitación o reconstrucción de planteles educativos y de su equipamiento. Se señala también en este ejercicio fiscal que, para cada uno de los sectores, como es en este caso el de educación, que la ejecución de las acciones deberá mantener un enfoque de derechos humanos, con énfasis en la gestión integral de riesgos y en desarrollar una cultura de prevención, mitigación y recuperación en las comunidades.

También se especifica que se tomarán en cuenta, en primer lugar, aquellos planteles educativos que se encuentren dentro del ámbito de responsabilidad federal, y en el caso que no se encuentren dentro de este ámbito, se tendrán que concertar los convenios específicos correspondientes con las entidades federativas a través del INIFED.

En contraste con los Lineamientos específicos de educación 2019, en los procesos de operación del sector educativo que se incluyen en las ROP 2020, se delimita claramente a la población potencial (municipios que sufrieron daños por los sismos, para la atención de los habitantes y comunidades que fueron afectadas), y a la población objetivo para el sector educativo, es decir, (los municipios afectados por los sismos, para atender la infraestructura educativa que no haya sido atendida en su totalidad o no dispongan de recursos asignados, y que estuviesen o no incluidos en las declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación).

Este cambio implica una mayor precisión en la declaración de los objetivos que atenderá el sector, al aludir a la atención a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción infraestructura física educativa. Además, que se aclara que el enfoque de derechos humanos se refiere al hecho de garantizar la ocupación de una infraestructura educativa segura.

Una modificación importante dentro de los procesos de operación del sector educación en las ROP 2020, ha sido el cambio en la definición de responsabilidad que tendrá el INIFED, con la incorporación de los CEAP como nueva figura involucrada en la ejecución de las acciones. Con esto el INIFED deja de ser la única instancia ejecutora encargada de llevar a cabo todo el proceso de ejecución desde la planeación, contratación, ejecución, supervisión, operación, control, verificación y seguimiento. Con estos cambios ahora el INIFED, se encargará únicamente de la evaluación y categorización de los daños, del proceso de elegibilidad de los planteles educativos, así como del acompañamiento técnico, esto último en el único caso en que la aplicación del recurso sea ejecutada por el CEAP. Esto podría impactar positivamente al programa al contar con una mayor implicación de las comunidades beneficiarias a través del CEAP, aunque por otro lado podría traer complicaciones para los procesos de ejecución, supervisión y verificación, procesos en los que el INIFED ya contaba con una experiencia técnica y normativa.

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. Sin embargo, 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. Aunque en este ejercicio fiscal 2020 aún se contempla como figura para realizar el término de las acciones pendientes del PNR y como una figura de asesoría técnica para las acciones que ejecuten directamente los CEAP.

Una fortaleza a favor que tenía la actuación del INIFED en todo el proceso de ejecución de las acciones era su vasta experiencia en la construcción de planteles educativos; otra la normatividad tan detallada que tenía como apoyo a la elaboración de los proyectos ejecutivos.

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.

Sin embargo, en las nuevas ROP 2020 no se especifica sobre la responsabilidad que tendrán el CEAP respecto al proceso de verificación técnica de seguridad al finalizar la ejecución de las acciones. Y como se mencionó en las recomendaciones del programa, no existen evidencias que el otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria se traduzca en una mayor eficacia y eficiencia, y como si pudimos observar en el trabajo de campo y en esta evaluación, con este mecanismo es muy seguro que desaparezca la eficiencia y la eficacia del PNR en el sector de educación conseguidas en 2019 y se tenga un escenario muy parecido al de vivienda.

En los procesos de operación del sector educativo dentro las ROP 2020, se menciona que los CEAP, de recién creación, se encargarán también de la ejecución de las acciones, esto en el caso que el propio CEAP tome esta decisión. Esta modificación se incorpora en los procesos de operación del sector educativo de las ROP2020 dentro del proceso Ejecución de las acciones, en donde además se menciona la indispensable integración de los CEAP para que estos sean los que definan la modalidad por la cual se ejecutarán las acciones en sus planteles educativos, habiendo dos modalidades: i) ejecución directa, siendo el CEAP del plantel educativo quién de ejecución a las acciones, o, ii) ejecución indirecta, siendo el CEAP quién determine que sea el INIFED previo convenio de concertación quién aplique los recursos.

El macroproceso de educación estaba compuesto por diez componentes del modelo general de procesos, que a su vez contenían 18 procesos a decir de sus Lineamientos específicos. Sin embargo, en las ROP 2020, se menciona que los procesos para la operación del sector educativo ahora son seis: i) dictaminación; ii) aprobación; iii) ejecución; iv) supervisión; v) cierre, y vi) comprobación.

En la siguiente descripción de procesos que tiene como base la descripción de los procesos contenidos en los Lineamientos específicos, se incorporan los cambios sustanciales en algunos procesos de acuerdo a lo establecido en las ROP 2020.

En el componente de Planeación del modelo general de procesos se identificaban los procesos que tienen que ver con la formulación de los Lineamientos específicos de educación 2019, en los cuales se definió la cobertura del programa, los criterios que deben cumplir estas comunidades educativas para resultar beneficiadas, los recursos con los que contó el Programa para el ejercicio 2019, los criterios y la forma para la asignación de los recursos, el

tipo de acciones que se ejecutarían, 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 estos lineamientos, el monto máximo que se podía autorizar para la reconstrucción de un plantel educativo era de un millón y medio de pesos.

En los procesos de operación del sector educativo de las ROP 2020 el componente de Planeación ya no se presenta, pero algunas de sus actividades han quedan dentro de los numerales de Requisitos, Procedimiento de Elegibilidad y Características de los Apoyos. Entre los cambios sustanciales que se observan se encuentran una mejor definición de la población potencial (municipios) que ayuda a tener claridad en cuanto a la cobertura, la definición de la actuación del INIFED y los CEAP. Por otro lado, se menciona que el monto máximo del subsidio en educación para reconstrucción es de ocho millones de pesos, pudiéndose otorgar una cantidad mayor cuando sea justificable, mientras que para equipamiento es de hasta un millón de pesos. Lo que implica una mejora en la autorización para los apoyos, pues el INIFED podrá realizar esta autorización de acuerdo a una mejor determinación del daño y mediante proceso de evaluación que realiza, y no solamente por la disponibilidad de los recursos.

Estas ROP 2020 que han sido definidas por la SEDATU y ya no por la Instancia Responsable INIFED, los procesos que correspondían a la secuencia 2 y 3 en los Lineamientos específicos de educación 2019, quedan ahora concentrados en el numeral de Elegibilidad en donde se determina que los pasos a seguir ahora por el INIFED deberán ser los siguientes: elaboración de un listado inicial de los planteles educativos con daños; confirmación de un listado tomando en cuenta las solicitudes por parte de alguna autoridad o comunidad educativa; determinación del tipo de daño de los planteles y estimación del monto para su atención; determinación de prioridad de atención según daño y recursos disponibles, y en el caso de ser necesario, firma de los convenios específicos con las entidades federativas para el cumplimiento de estos mecanismos de elegibilidad.

Este proceso de Elegibilidad de los beneficiarios implica la evaluación, categorización y estimación del daño, al ser ahora el INIFED el encargado de este proceso se basará en los criterios de cobertura y procedimientos planteados en el capítulo 3 y sus incisos contenidos en las ROP 2020. Aunque estos procesos también se integrarán en los procesos de operación para el sector educativo de las ROP 2020 dentro del proceso denominado 1. Dictaminación.

Que sea el INIFED quien ahora se encargue completamente del proceso de elegibilidad de los beneficiarios puede implicar una mejora para la atención de los planteles que cuenten con daños, pues al concentrar las solicitudes de apoyo puede realizar de una manera más eficiente aprobación de los subsidios de acuerdo a la estimación del daño.

El tercer componente del modelo general de procesos era el de Solicitud de apoyos, y en el existían dos procesos definidos en los Lineamientos específicos 2019. El primero señalaba que la solicitud de subsidio estaría a cargo de la comunidad educativa por conducto del

representante del CEPSE, o del CMI. El segundo correspondía a la elaboración del PTP, el cual era elaborado por la Gerencia de Proyectos del INIFED, y consistía realizar un anteproyecto técnico con la estimación presupuestal de las acciones de reconstrucción para cada uno de los planteles susceptibles de ser beneficiados, con todo esto era que el INIFED tomaba la decisión de aprobación de los subsidios.

Sin embargo, en esta nueva definición de las ROP 2020 se plantea que serán ahora los CEAP que elaboren la solicitud del subsidio, una vez que hayan sido conformados, en esta solicitud definirán también la modalidad mediante la cual se ejecutará el subsidio, habiendo 2 opciones: por ejecución directa de los recursos o a través del INIFED. Otro de los cambios detectados en este proceso es que ya no se menciona la elaboración de un PTP, aunque se señala que sigue siendo responsabilidad del INIFED realizar el levantamiento de daños y determinar el monto aplicable a la acción conforme a las normas técnicas del INIFED y de la normatividad en materia de infraestructura educativa.

Esta modificación podría impactar en mayores tiempos en los procesos de atención a las comunidades que requieren ser atendidas, pues la constitución de los CEAPS podría ser un candado para elaborar una solicitud del subsidio, y esto implicaría mayor tiempo en el caso que no se hayan conformado con anterioridad estos Comités. Y también como pudimos observar en el estudio piloto y en el trabajo de campo, que algún Comité sea quién elabore una solicitud de apoyo se da de manera 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. Hay que considerar que, en muchos casos, este consejo o comité se logró conformar con una sola persona.

La solicitud del subsidio forma parte del proceso 2. Aprobación en las ROP 2020 que consiste en que una vez que los CEAP hayan elegido la modalidad de la ejecución del recurso, directa o indirecta, el INIFED tendrá la responsabilidad para la elegibilidad de los beneficiarios: haciendo la evaluación de los daños a través de la Cedula de Evaluación de daños, haciendo la Determinación de monto de subsidio, tomando en cuenta los gastos para cubrir las necesidades de reconstrucción, rehabilitación o equipamiento y corroborando todo en conjunto con la comunidad educativa, todo esto en base a la normativa técnica del INIFED, todo lo anterior para que con base a ello el INIFED realicé la aprobación del recurso a través de la Dirección de Infraestructura.

El componente Selección de beneficiarios de los Lineamientos específicos 2019 también forma parte del proceso 2. Aprobación de las ROP 2020, ya que en él se lleva a cabo el proceso de firma del convenio de concertación con el CEAP una vez que este haya decidido la modalidad de ejecución del recurso, en cuyo caso habrá dos subprocesos diferentes a realizar, en el caso de que este decida por cuenta propia realizar la ejecución de los recursos, el Convenio de Concertación se firmará para establecer el derecho de los beneficiarios a recibir el apoyo directo y establecer la responsabilidad del INIFED únicamente como guía técnica de los trabajos a realizarse. En caso contrario, en que el CEAP faculte al INIFED para

realizar esta ejecución, implicaría que la instancia responsable se hiciera cargo de la administración del recurso, funja asesor técnico, designe al responsable de la ejecución de obra y valide y supervise técnicamente la calidad de los trabajos.

Según las ROP 2020, el componente de Producción de Bienes y Servicios de los Lineamientos específicos se integra ahora en el proceso 3. Ejecución, en el cual se realizan procesos similares en cuanto a la contratación de la OEO que ejecutará las acciones, siempre y cuando la modalidad de ejecución determinada por el CEAP haya sido que el INIFED realice la ejecución de las acciones. La ejecución de los recursos, se podrían ejecutar mediante plan de trabajo elaborado por el CEAP o un contrato entre el OEO y el INIFED. Para proseguir con esta actividad, el INIFED tendría un presupuesto asignado de nueve millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020.

Los cambios que encontramos serían que ahora se especifica que se otorgará el recurso a las OEO con base a estimaciones por obra o trabajo ejecutado hasta llegar a un 80% del monto total del contrato y el restante 20% será pagada el finalizar el contrato con la recepción de la Acta-Entrega, y que el Acta de inicio de ejecución de acción ahora será firmada por el CEAP.

Por otro lado, la modalidad de ejecución es directamente aplicada por el CEAP, el proceso consistirá en que el CEAP determinará a los responsables de la ejecución de los trabajos a partir de un Plan de Trabajo que elaboraran las propias comunidades educativas, y en cuanto a el recurso asignado, este se pondrá a disposición directa del CEAP en una sola exhibición a través del Presidente y Tesorero una vez que se cuente con, la constitución del CEAP, la determinación del monto del subsidio, el plan de trabajo del CEAP y se encuentre habilitado el medio de pago. Este cambio implicaría la probabilidad que se presenten problemas en cuanto a la temporalidad de las acciones de reconstrucción y su dependencia a las fechas de ministración de los recursos, como se ha presentado y observado en el desempeño del sector vivienda.

El componente Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, se agrupa ahora en las ROP 2020 dentro del proceso denominado 4. Supervisión, el cual se llevará acabo de acuerdo a la modalidad de ejecución de la acción elegida por el CEAP.

Si la ejecución del recurso la realizará el INIFED, este tendrá que designar al personal que se encarguen físicamente de la supervisión, verificación y seguimiento de las acciones, además de llevar a cabo el registro de control y seguimiento de la ejecución de la acción mediante la plataforma de Información instrumentada para ello y mediante un reporte de supervisión mensual hasta la finalización de las acciones.

Mientras que sí la ejecución de las acciones las realiza directamente el CEAP, el seguimiento lo realizará con la comunidad educativa mediante la entrega de bitácoras diarias, además se establece que el CEAP mediante su presidente deberá contar con supervisión técnica del proyecto, ya sea recurriendo a organismos públicos de infraestructura física de los estados o

municipios o mediante el contrato de profesionales siempre y cuando no se destine más del 2.5% del total del subsidio para su pago.

Se valora la incorporación de la participación de las comunidades, pero que sean estas mediante el CEAP quienes contraten una supervisión técnica externa puede suponer un riesgo para la verificación de la seguridad de las obras, mientras que por otro lado se desaprovecha la experiencia técnica del INIFED así como la estructura la 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.

Los cuatro procesos incluidos dentro del componente Entrega de Apoyos, se engloban ahora en el proceso de 5. Cierre para las ROP 2020, en este proceso los cambios sustanciales respecto a los Lineamientos de 2019, serian que la OEO ya no deberá notificar la conclusión de las acciones mediante la entrega del Proyecto Técnico Presupuestado, sino que únicamente deberá levantar la Cédula de Información Técnica, aunque se mantendrán los demás procesos respecto a la verificación física del plantel y de la calidad de los materiales y trabajos con base a las especificaciones técnicas que marca el INIFED, y se agrega que deberá integrar todo lo anterior en un Expediente Único que resguardará cada plantel por cinco años. De tal manera que, una vez reunido todo esto, el INIFED levantará el acta de entrega-recepción, pero ahora con la firma aprobatoria del CEAP.

Sin embargo, cuando la ejecución de las acciones sea directa, es decir realizada por el propio CEAP, será el CEAP quién levantará un acta de conclusión de los trabajos realizados, donde adjuntarán evidencias fotográficas y bitácoras de los trabajos. En este cambio será necesario retomar, de la manera más conveniente, 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.

Con este cambio un aspecto que es más preocupante es quién se va a encargar de la gestión y supervisión técnica de los trabajos. Uno de los objetivos específicos del PNR consiste en garantizar el derecho de la población escolar a ocupar la infraestructura educativa en condiciones de seguridad. ¿Cuál va a ser la Instancia Responsable encargada de garantizar las condiciones de seguridad?, si esta depende de la elección en la ejecución que realice el CEAP.

Por último, en las ROP 2020 para el proceso de operación del sector educativo, si se identifica un proceso 6. Contraloría Social, en comparación con los Lineamientos específicos que no contenían este componente, sin embargo, este proceso solo está especificado para el caso en que la modalidad de ejecución de las acciones sea llevado a cabo por el CEAP, en este caso, las acciones de contraloría social las realizarán los miembros de la comunidad escolar,

designando a miembros de la comunidad para realizar las funciones que se establecen en el apartado sobre el proceso de comprobación, en el cual tienen que presentar un informe con su opinión sobre la realización de las acciones y el correcto ejercicio de los recursos, este informe se integrará también al expediente único que conserva el plantel educativo. No se menciona un proceso de contraloría social, cuando ejecutor de las acciones quedan a cargo del INIFED.

El proceso de comprobación sugerido en estas ROP 2020 define que en la modalidad de ejecución directa de los recursos por el CEAP, es este el que deberá llevar un registro pormenorizado de los gastos realizados en bienes y servicios para la ejecución de las acciones, esto mediante una comprobación de gastos detallada especificada en estas mismas ROP, además de tener como responsabilidad informar trimestralmente mediante la asamblea escolar sobre los avances, aplicación y rendición de cuentas de los recursos, dando a conocer en los periódicos murales de los planteles los informes de control de gastos de los recursos y además deberá registrar esta información en la Plataforma de Bienestar.

*Salud*

Según las ROP 2020, el proceso del sector salud está compuesto por nueve etapas: la etapa 1 corresponde a la Dictaminación, esto mediante las CD elaboradas en 2019. La etapa 2 se denomina Solicitud de Recursos, y esta solicitud la harán las entidades federativas o el organismo público descentralizado que requiera el apoyo. La etapa 3 es la de Aprobación, en donde, a partir de las CD elaboradas en 2019, la Instancia Responsable del sector salud someterá a revisión las solicitudes enviadas y aprobará las obras a realizar considerando los siguientes Criterios de Elegibilidad y Priorización, no incluidos en los Lineamientos específicos correspondientes: i) unidades médicas o infraestructura de salud con mayor demanda y que no cuenten con alguna otra alternativa de atención en salud, o ii) mayor grado de afectación en el inmueble. Dichos criterios de priorización incluidos en las ROP 2020, finalmente permiten hacer mejor uso de los recursos, destinándolos a las unidades médicas que sean de mayor importancia en cada Entidad Federativa, en términos de nivel de demanda por unidad médica.

De igual forma, en las ROP 2020 se especifican y se explican las modalidades del apoyo en el sector salud: i) estudios y proyectos (servicios relacionados con la obra pública); ii) rehabilitación; iii) sustitución; iv) reubicación, y v) demolición, información no esclarecida en los Lineamientos específicos. Dicha información define con mayor rigor las acciones que son objeto del Programa.

En las ROP 2020 se incorporó a las acciones del programa montos específicos para la realización de estudios técnicos y proyectos ejecutivos y estructurales, en caso de ser necesarios, mismos rubros que no estaban especificados en los Lineamientos específicos. Asimismo, se eliminó la acción de “equipamiento”. Con estos cambios, las autoridades locales y/o estatales que no contaban con los recursos para la elaboración de los proyectos iniciales (estudios técnicos y proyectos ejecutivos), necesarios para solicitar recursos para

rehabilitación, sustitución, reubicación y demolición, ahora pueden acceder a un monto máximo de conformidad con lo expuesto en el cuadro 33.

La etapa 4 lleva por título Convenio de Colaboración. En éste se establecerán las bases y los mecanismos de transferencia o traspaso de los recursos presupuestarios federales para la realización de las acciones. Dicho convenio deberá contener aspectos relacionados a la transferencia de los recursos, así como los objetivos, indicadores de desempeño, y metas, entre otros. Estas especificaciones contenidas en las ROP 2020 coadyuvan al seguimiento del Programa en el sector salud, en términos de cumplimiento de los objetivos, así como de seguimiento y evaluación de la ejecución de las obras.

Cuadro 33
Modalidades de apoyo en salud, 2020

| Modalidad de apoyo | Monto por $M^2$ |
|---|---|
| Rehabilitación | $8,500.00 |
| Substitución | $25,000.00 |
| Reubicación | $25,000.00 |
| Demolición | $4,500.00 |
| Proyectos/estudios | $1,250.00 |

Fuente: ROP 2020.

Una vez formalizado el convenio, se deberá proceder con su registro en el SIR. Dicho registro deberá contener determinada información, misma que se especifica en las ROP 2020, situación no prevista en los Lineamientos específicos. La inclusión de los datos que deberá incluir el registro en el SIR, permite la homogeneización de registros a nivel nacional, así como un fácil seguimiento en el avance físico y financiero de las obras.

Asimismo, por cada convenio de colaboración se constituirá una Comisión de Evaluación y Seguimiento, integrada por dos representantes de la Secretaría de Salud y uno de la Instancia Ejecutora, que deberán ser designados en el mismo convenio. La constitución de dicha comisión es de fundamental importancia para el adecuado desarrollo del objetivo del Programa, en términos de seguimiento y transparencia en las acciones. En las ROP también se definen las funciones de la Comisión: i) dar seguimiento al cumplimiento del Programa; ii) solucionar cualquier circunstancia no prevista o que impida el complimiento del objeto; iii) resolver las controversias o conflictos que se susciten con motivo de la interpretación o cumplimiento del mismo, y iv) las demás que acuerden la Secretaria de Salud y las Instancias Ejecutoras.

Transferencia de los recursos corresponde a la etapa 5 de los procesos del sector salud según las ROP 2020. En este proceso, una vez recibidos los recursos, la entidad federativa o el organismo público desconcentrado podrá proceder con las acciones. Además, las entidades federativas a través de la DGPLADES, deberán remitir a la Secretaría de Salud, en un plazo no mayor a 30 días hábiles posteriores a la recepción de la transferencia de los recursos que corresponda, los comprobantes que acrediten la recepción conforme a la normativa aplicable, es decir el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI). Este mecanismo de control

financiero da una mayor certeza en la ministración de los recursos a las Entidades Federativas y, posteriormente, a las instancias ejecutoras.

La siguiente es la etapa que corresponde a la Ejecución de las acciones. En ella, las instancias ejecutoras adjudicarán, bajo su responsabilidad, a las personas físicas o morales que llevará a cabo las acciones, celebrando con ésta el contrato correspondiente. En la etapa 7. Supervisión y Verificación, La Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física (DGDIF) de la Secretaría de Salud será la unidad administrativa responsable de la supervisión física y técnica de la ejecución de las acciones del programa y podrá dar seguimiento mensual sobre el avance de las obras e informará a la DGPLADES sobre dicho avance y resultados, especificaciones no contempladas en los Lineamientos específicos anteriormente. Lo anterior, adicional al reporte que las instancias ejecutoras deben remitir de forma mensual a las instancias responsables en el Sector salud, sobre el avance físico- financiero de las acciones, contribuye a un mayor seguimiento de las acciones aprobadas, sin embargo, la duplicación de tareas podría crear confusión entre las instancias involucradas, así como un doble gasto (gastos de operación), para las acciones de supervisión y verificación.

En la etapa 8. Comprobación del recurso asignado, la DGPLADES será la unidad responsable en el sector salud, y entre sus atribuciones se encuentran: solicitar a las Instancias Ejecutoras, dentro de los primeros quince días del mes de enero del siguiente año, la entrega del informe del cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores; Solicitar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto de los recursos presupuestarios federales que las instancias ejecutoras deben presentar. La definición de las atribuciones de la DGPLADES como unidad responsable, específicamente la relacionada a la comprobación del gasto, constituye un mecanismo de transparencia financiera necesaria para la correcta ejecución del presupuesto asignado.

Por último, la etapa 9 es el Cierre del Programa. Se hará la entrega de un acta de Entrega-Recepción de cada una de las acciones, así como de los libros blancos y el reintegro o puesta a disposición de los remanentes y en su caso de los rendimientos financieros.

*Cultura*

Como parte del tránsito del año 2019 a 2020 con las experiencias del primer año de implementación del programa, se han producido modificaciones en la normatividad asociadas al diseño del mismo en el Macroproceso de Cultura. Haciendo una comparación de las Reglas de Operación del PNR en el 2020, y los lineamientos específicos de cultura en el 2019, así como los lineamientos generales del PNR en el 2019, se identifican las modificaciones más importantes al respecto. Además, con la revisión de la normatividad y el análisis de los cambios en el diseño del programa en el Macroproceso de Cultura, se han harán también observaciones relacionadas con sus posibles implicaciones en su funcionamiento. En efecto, para profundizar en las consecuencias de dichos cambios observados en el tránsito de 2019, a 2020, se realizarán análisis sobre sus posibles implicaciones en el funcionamiento del programa.

La normatividad de 2020 señala que el macroproceso de cultura otorga tres tipos de apoyos: i) para proyecto; ii) para obra, y iii) para capacitación. En 2019, por otro lado, los tipos de apoyo mencionado eran dos: económico, y capacitación. Con respecto al apoyo económico existía la posibilidad de ser destinado a proyectos o a obra, aunque dicha especificación aparecía hasta los anexos de la normatividad de 2019. También se especifican las cantidades que se pueden asignar dependiendo del tipo de apoyo. Es importante mencionar que, mientras que en los Lineamientos específicos de cultura se mencionaba la posibilidad de que los beneficiarios realizaran aportaciones económicas de ser necesario, en las ROP 2020 no se menciona dicha posibilidad para el sector cultura.

Las ROP 2020 establecen que los requisitos para acceder a los recursos serán definidos en cada caso por las Instancias Responsables que correspondan. Para el macroproceso de cultura se han mantenido los procedimientos y requisitos con un planteamiento similar. Como parte de los requisitos para acceder a los apoyos se incluye la precisión explícita, en 2020, de que en la asignación de recursos se deberá tomar en cuenta la disponibilidad programática y presupuestaria por sector.

Los Lineamientos específicos señalaban, respecto a la periodicidad de los apoyos, que la transferencia de recursos públicos a la Instancia Beneficiaria podría ser en una o varias exhibiciones. Al respecto de esta posibilidad, se encuentran especificaciones en el apartado de cultura de las ROP 2020, indicando que la periodicidad de la entrega de los recursos corresponde a una sola exhibición. Se sigue planteando que los recursos son parte del PEF, por lo que su vigencia es la del ejercicio fiscal correspondiente.

Como parte de las definiciones, se establece también una distinción más precisa de las instancias que pueden participar, así como sus responsabilidades. De esta forma, se distingue con mayor claridad entre las atribuciones de la Instancia de Coordinación, las Instancias Ejecutoras, las Instancias Responsables y "otros participantes" posibles. Esta distinción, aunque sugerida en los Lineamientos de 2019, se presenta de manera más explícita en la normatividad de 2020. Las Instancias Ejecutoras podrán ser, en algunos casos, las propias Instancias Responsables, pero también los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales, así como figuras asociativas integradas por ciudadanos y organismos públicos desconcentrados de la administración pública federal, y otros actores de la sociedad civil que contribuyan al avance del programa. Se especifica que las Instancias Ejecutoras no podrán fungir como intermediarios para la entrega de apoyos.

La precisión en la definición y diferencias en las Instancias contribuye a una mayor claridad en el funcionamiento del programa. De esta manera, se contará con un mayor soporte normativo y legal para la ejecución de las acciones, y con claridad al respecto de la atribuciones, responsabilidades, derechos y obligaciones de cada instancia involucrada en el proceso de implementación del programa. Esto podría modificar el funcionamiento en la formalización de los apoyos, como en la producción de bienes y servicios, de acuerdo al avance de la reconstrucción en el 2020. Para el macroproceso de cultura, la Instancia Responsable será la misma que en el año 2019.

Las definiciones del beneficiario se realizan como parte del glosario de las ROP, por lo que son compartidas por todo el PNR. Se ha definido a los beneficiarios como personas físicas y morales, públicas o privadas, y en general quien reciba los subsidios y apoyos presupuestales. Esto implica una diferencia con la definición de los beneficiarios del 2019 por cada Instancia Responsable. En los Lineamentos específicos, las Instancias Beneficiarias se definían como los promotores de un proyecto favorable. Ahora bien, en el apartado que corresponde al macroproceso de cultura no se establece tan claramente la diferencia entre una Instancia Ejecutora y la Instancia Beneficiaria, fundamental para que exista claridad en el proceso de firma de convenios de colaboración, de producción de bienes y servicios, y de entrega de apoyos.

Las ROP 2020 incluyen un apartado con respecto a los "otros participantes", que podrán incorporarse para colaborar en el funcionamiento del PNR. Se especifica que se establecerán convenios de colaboración, que deben ser validados por la CIR, con actores de los sectores social y privado, entre los que se incluyen empresas, fundaciones, OSC, y profesionistas, para contribuir en cumplimiento de los objetivos del programa con la prestación de sus servicios. Se indica además que estos otros participantes en ningún serán intermediarios para la entrega de apoyos

Se mantiene la existencia de la Comisión Dictaminadora y el Comité Ejecutivo, así como de la Comisión de Control y Seguimiento. El Comité Ejecutivo estará integrado por las mismas personas, y mantiene las mismas facultades. Se presenta una modificación en el número mínimo de reuniones del Comité Ejecutivo en el Ejercicio Fiscal, de tres sesiones en 2019, a dos sesiones en el 2020. La Comisión Dictaminadora se compone también de las mismas personas que en el 2019, y tiene las mismas atribuciones. Se especifican y señalan algunos criterios con los que se elaborará una lista de priorización de los proyectos aprobados, en un procedimiento adicional que se describirá con mayor detalle más delante. La Comisión de Control y Seguimiento tiene las mismas funciones que el año anterior, pero como parte de su integración se agrega que, además de los miembros indicados en el 2019, se incluye a un representante de la secretaría de finanzas de las entidades federativas o su equivalente. Es importante mencionar que se indica que los representantes y responsables de la Instancia Beneficiaria, y no la Instancia Ejecutora, se involucran en dicha Comisión, retomando también la normatividad del año 2019. Es importante, sin embargo, aclarar el papel de la Instancia Ejecutora y su diferencia con respecto a la Instancia Beneficiaria en dicho proceso.

De acuerdo a lo planteado en la normatividad, se identifican cambios con respecto a la descripción de los procedimientos de reconstrucción o rehabilitación de bienes culturales. Siguiendo el modelo general de procesos con el que se analizó el funcionamiento del PNR en el año 2019, se indicarán a continuación solamente los procedimientos que se han modificado. Se agrupa entonces, en la descripción que se presenta a continuación, la observación de los cambios en el diseño de los procesos de planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios, entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios, evaluación, y contraloría social. Lo anterior permitirá hacer sugerencias sobre las implicaciones en el funcionamiento del programa en el sector cultura que derivan de los cambios identificados.

Uno de los cambios más importantes en la normatividad, que hacen referencia a la planeación, es la validación y autorización de acciones del 2019, como un nuevo proceso identificado para la implementación del macroproceso de cultura en 2020. La normatividad indica que el Comité Ejecutivo sesionará de manera anterior a la convocatoria exclusivamente para validar y autorizar acciones que fueron publicadas en la lista de beneficiarios del 2019 que no recibieron recursos, o que recibieron recursos, pero no pudieron ejercerlos, y hubieron de reintegrarlos a la TESOFE. Esta validación es anterior, por tanto, al proceso de dictaminación resultante de la convocatoria 2020, pues parte del hecho de que las acciones fueron dictaminadas y aprobadas para el año anterior.

Como esta validación ocurre de manera anterior a la publicación de la convocatoria y la recepción de solicitudes, se considera como parte del proceso de planeación dentro del modelo general de procesos. Es importante mencionar que, aunque este proceso también se vincula con el seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de apoyos del 2019, implicará una nueva transferencia de recursos, por lo que es estrictamente anterior a la producción de bienes y servicios. Estos casos quedan exentos de una nueva dictaminación y únicamente deberán de ser aprobados por el comité ejecutivo y formalizados con un nuevo convenio de colaboración, para que puedan recibir el recurso. Los beneficiarios requieren de presentar, para la firma de los convenios, todos los documentos necesarios y actualizados.

La introducción de una actividad como la validación y autorización de acciones del 2019 sugiere entonces una modificación sustancial del funcionamiento del programa en el año 2020. Se añade, en primer lugar, una nueva atribución y responsabilidad al Comité Ejecutivo, que deberá de sesionar para la autorización de dichas acciones. Por otro lado, esto implica modificaciones en la planeación, especialmente pensando en la programación del presupuesto y gasto disponible en acciones de reconstrucción específicas, que empieza a realizar de manera anterior a la difusión de la convocatoria.

Con respecto al proceso de difusión, las ROP del 2020 indican que se buscará, en los casos que lo amerite, el apoyo de instancias como los gobiernos locales para difundir las convocatorias, acciones, y características del PNR. Esto implicaría un esfuerzo mayor de difusión del programa, esperando el ingreso de personas que no tendrían acceso a la información para formar parte del padrón de beneficiarios. También se hace explícita la posibilidad de recibir asesoría en el llenado de la solicitud. En los Lineamientos Específicos de Cultura del 2019 se mencionaba que al DGSMPC tendría la obligación de brincar asesoría, a las solicitudes dictaminadas como favorables, para integrar los proyectos, pero para el año 2020 se contempla la posibilidad de asesoría a los solicitantes antes de la dictaminación. Se seguirá publicando la convocatoria en el sitio de Internet de la Secretaría de Cultura, y se incluyen plazos para las aclaraciones de información, aunque no está establecida la fecha de su publicación.

Es importante mencionar que la convocatoria del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Cultura fue publicada el 16 de abril del 2020, y se encuentra disponible en el sitio de Internet para su consulta. La difusión se ha realizado con medios de divulgación digitales. En la convocatoria se incluye el plazo para la recepción de solicitudes, que abarca de la fecha

de la publicación de la convocatoria, el 16 de abril, al 11 de mayo del 2020. Esta convocatoria además establece los plazos de notificación de resultados tras la validación y aprobación por el Comité Ejecutivo. Las Reglas de Operación del PNR fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril del 2020, por lo que la publicación de la Convocatoria ha ocurrido dos semanas después, dando paso al proceso de difusión del Macroproceso de Cultura en el 2020.

Es importante mencionar que la Convocatoria presenta, de manera mucho más detallada que las Reglas de Operación, el listado de documentos que se deben de presentar para solicitar el apoyo en cada modalidad: proyecto ejecutivo, obra, y capacitación. En efecto, el listado de documentos a presentar es más amplio en la Convocatoria que en las ROP, y también más preciso. Se hace explícito y se establece en la Convocatoria, por ejemplo, el requisito de presentar un escrito en el que se manifieste que, para la acción solicitada, no se cuenta con recursos federales asignados en el ejercicio fiscal, y especificar los recursos locales con los que se cuenta para ello, cuando corresponda. Además, se establece la documentación legal que debe de presentar la entidad cuando corresponda, sea un gobierno estatal, municipal, una institución académica, o una persona física. Se señala que, en caso de resultar beneficiado con el apoyo algún bien cultural, y teniendo el proyecto de restauración, el solicitante o ejecutor deberá de realizar trámites para obtener la autorización de obra, de acuerdo a la normatividad vigente y los procedimientos del INAH y el INBAL según corresponda.

Lo anterior tiene implicaciones en el funcionamiento del programa pues añade, como parte de la selección de beneficiarios y la producción de bienes y servicios relacionada con la ejecución de los recursos, responsabilidades en las instancias solicitantes y ejecutoras. Por otro lado, la presentación de esta información y precisiones puede tener una posible implicación de facilitar el proceso de formalización de los apoyos correspondiente a la firma de los convenios de colaboración. Esto pensando en las complicaciones que dicho proceso presentó, por elementos jurídicos y legales, en el año 2019.

El proceso de solicitud de apoyos se encuentra más detallado en la normatividad, haciendo una muy importante distinción entre los apoyos destinados a la elaboración de *proyectos ejecutivos*, y aquellos que se destinan a las obras de reconstrucción, manteniendo además la opción de solicitar apoyo en capacitación. La distinción entre apoyo para proyectos y apoyo para las obras permite una asignación de recursos más precisa con el conocimiento de los requerimientos de cada obra. Por tanto, se distinguen las acciones que se limitan a la elaboración de proyectos ejecutivos, de aquellas que ya cuentan con el proyecto y pueden acceder por lo tanto a recursos para ejecución de obra.

Esto significa que el PNR en el Macroproceso de Cultura otorga subsidios de acuerdo a tres modalidades: proyecto, obra, y capacitación, representando una diferencia con el diseño del programa en el año 2019, en el que solamente se incluían las modalidades de apoyo económico y capacitación, a pesar de que la solicitud de apoyo incluía las opciones de recursos para proyecto y recursos para obra. La distinción entre los recursos dedicados a las obras y los dedicados a la elaboración de proyectos se más explícita y clara en la normatividad actualizada. Es importante mencionar que se incluyen, en las ROP como en la Convocatoria,

los documentos que se deben de presentar en la solicitud, incluyendo en el caso de las obras la planimetría para realizarlos, derivada de la existencia de un proyecto ejecutivo. Como se mencionó anteriormente, esto contribuirá a que el proceso de solicitud de apoyos ocurra con mayor claridad y certidumbre. Dicha certidumbre y claridad puede facilitar la posterior elaboración de los convenios de colaboración y la producción de bienes y servicios.

La existencia de estos tres tipos de apoyo, particularmente por la inclusión del apoyo para proyecto, representa un importante cambio que puede tener implicaciones en el funcionamiento del programa. En efecto, en el 2019, mucho tiempo del proceso destinado a la producción de bienes y servicios se dedicó a la elaboración de proyectos ejecutivos, tanto por el tiempo dedicado a otros procesos que redujo la posibilidad de ejecutar los recursos completamente en el 2019, como por la complejidad que tiene una obra de restauración o reconstrucción de bienes culturales. En ese sentido, la modificación introducida permitirá concentrar esfuerzos específicos en actividades de naturaleza diferente y complementaria, que podrán hacer eficiente el uso de los recursos de acuerdo a las necesidades específicas que presentan los solicitantes. De la misma manera, esta modificación tendrá implicaciones en la solicitud de apoyos y dictaminación de las solicitudes, pues implica un nuevo tipo de acción a supervisar, evaluar y validar por los comités correspondientes.

Se establecen montos máximos de apoyo según cada modalidad. Para proyecto ejecutivo de Restauración y Estudios Complementarios, las ROP establecen que se podrá asignar un monto de hasta dos millones de pesos. Para Obra, un monto total de hasta 20 millones de pesos. Para capacitación, se asignará hasta un monto máximo de 200 mil pesos por curso. Esta indicación permite una aclaración de las expectativas en torno a los posibles montos a recibir por los beneficiarios. Se aclara además que los montos estarán sujetos a la aprobación del Comité de Dictaminación, y que la periodicidad de los mismos será una sola ministración. Tendrá implicaciones en la existencia de certidumbres y precisiones sobre las cantidades a asignar en los resultados de las convocatorias, y por lo tanto en el proceso de selección de beneficiarios, y de ejecución misma de los recursos, contribuyendo al funcionamiento transparente del programa.

También se incluye un proceso de *revisión documental*, en el que la Instancia Responsable revisa el estado en el que se encuentran las solicitudes de apoyo, y de *plazo de prevención*, en el que las instancias solicitantes pueden consultar el estado de sus solicitudes y complementar la información que fue presentada, incluyendo documentos faltantes. La normatividad indica que, diez días hábiles tras el cierre de la convocatoria, las instancias solicitantes podrán ponerse en contacto con la Instancia Responsable para consultar el estado de sus solicitudes, teniendo otros cinco días hábiles para presentar la información que se requiera tras la revisión documental. Este plazo de prevención se agrega como un momento anterior a las sesiones del comité de dictaminación. Tras el cierre del plazo de prevención, se establecen cinco días naturales en los que el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo remite las solicitudes a la Comisión Dictaminadora.

La inclusión de los procedimientos de revisión documental y plazos de prevención puede tener implicaciones en el funcionamiento. En primer lugar, los solicitantes tendrán la

oportunidad de clarificar con mayor fundamentación las dudas relacionadas a la aprobación o no de los proyectos y montos. Por otro lado, se modifica la secuencia de procesos de solicitud de apoyos, con la incorporación de estas actividades, pero el establecimiento de plazos fijos para realizarlas puede incluso agilizar la selección de beneficiarios, y facilitar incluso la firma de convenios habiendo solventado todas las posibles deficiencias, documentación o información faltante de manera anterior a la formalización del apoyo.

Como parte de la selección de los beneficiarios, las ROP incluyen criterios para una lista de priorización de los proyectos aprobados. Se realiza una evaluación de las solicitudes de apoyo, que se realiza en función de criterios para los que se retoma la normatividad del 2019, aclarando únicamente que, en el caso de las capacitaciones, tendrán prioridad aquellos a realizarse en comunidades con un mayor número de daños. Después de la evaluación, la Comisión Dictaminadora elabora una *lista de priorización de los proyectos aprobados*.

Para la priorización se deberá considerar en primer lugar los bienes que, habiendo recibido el apoyo para el año anterior, siguen necesitando los recursos para el avance de los trabajos, siempre y cuando hayan concluido con el proceso según lo establecido en los Lineamientos Específicos del 2019. De manera que los bienes culturales que, a pesar de haber recibido el apoyo en 2019, siguen requiriendo de la asignación de recursos, tendrán prioridad para recibir los apoyos. Se considerará para la priorización, además, a los bienes que fueron aprobados para el 2019 pero no pudieron recibir recursos o ejercerlos, los bienes que por su vocación de uso ponen en riesgo a los usuarios, los bienes que requieren acciones urgentes e inmediatas, los bienes con riesgo de pérdidas irreversibles por su estado de deterioro, y los bienes cuya pérdida implicaría una afectación en la dinámica social dado valor en la pertenencia comunitaria. Se adiciona también el criterio de priorización de proyectos de capacitación para aquellos que se apeguen al protocolo de capacitación establecido en los anexos de la normatividad disponible para el sector.

Se incluye un subproceso de *notificación de resultados* de la dictaminación todos los solicitantes. Esto marca una diferencia con respecto al año 2019, los Lineamientos Generales establecían que "respecto de las Solicitudes de Apoyo no publicadas, se entenderá negativa ficta". La existencia de una notificación directa a los solicitantes cuyos casos no fueron aprobados es una actividad adicional a realizar que podrá añadir un sentido de transparencia sobre el programa. La confirmación de los resultados sigue existiendo, y está marcada en la normatividad como parte de la formación de un padrón de beneficiarios. Se señala que la DGSMPC tendrá un plazo de 7 días hábiles para la publicación de los resultados en la página institucional de la Secretaría de Cultura, a diferencia de los 10 días naturales mencionados para la misma actividad en el 2019. Además, se establece que la notificación directa a los solicitantes deberá ocurrir, vía correo electrónico, en un plazo no mayor a 7 días hábiles tras la publicación de los bienes culturales beneficiados.

La notificación directa a los solicitantes facilitará la comunicación con los mismos, con plazos fijos establecidos, para la posterior formalización de los apoyos y el comienzo de los trabajos. Además, la existencia de criterios para la priorización, así como la elaboración de la lista de priorización, representan una diferencia con el año 2019. Las posibles

implicaciones de esta importante diferencia en el funcionamiento del programa se relacionan con las bases normativas para la asignación presupuestal y aprobación de los apoyos, y para el establecimiento de un mecanismo para la selección de los beneficiarios que tenga mayores condiciones de estandarización y difusión. Lo anterior contribuye a facilitar la aprobación y validación de las acciones, así como la asignación presupuestaria, y puede facilitar la interacción con los beneficiarios en este proceso, otorgando un respaldo normativo a la decisión tanto de la Comisión Dictaminadora como del Comité Ejecutivo.

Para la firma de los convenios, se indican todos los documentos que la Instancia Beneficiaria debe de presentar, posterior a la notificación y confirmación, para formalizar las acciones. Especificar los documentos requeridos para la firma de los convenios de colaboración permite a los beneficiarios preparar con mayor tiempo y claridad todo lo que se requiere para que puedan recibir el apoyo. Vale la pena mencionar que se incluye, entre estos requerimientos, un documento que acredite la opinión positiva de obligaciones fiscales emitido por el SAT para la Instancia con la que se firmarán los convenios.

Ahora bien, no se establece si los convenios de colaboración tendrán características particulares dependiendo de los diferentes actores involucrados (públicos o privados, personas físicas o morales, etc.), para evitar las complicaciones con la firma de los convenios que se hicieron manifiestas en el año anterior. El aprendizaje del año anterior indica que tiene que agilizar dicho proceso de formalización con los convenios, ya que ha tomado mucho tiempo para el inicio de los trabajos de restauración. Los procesos de planeación, solicitud de apoyo y selección de beneficiarios deberá de tomar menos tiempo que en el 2020, ya que se ha incorporado el aprendizaje obtenido con su implementación en el 2019. Por tanto, las principales observaciones relacionadas a las implicaciones de los cambios analizados en el funcionamiento del programa corresponden a la experiencia de implementación del mismo en el 2019. Las modificaciones señaladas hasta este punto podrán tener implicaciones al respecto del funcionamiento del programa, agilizando tanto la planeación como la solicitud de apoyo y la selección de beneficiarios, de acuerdo a los cambios en la normatividad y diseño, lo cual será necesario para representar una mejora con respecto al año 2019.

Como parte de la producción de bienes y servicios, no está establecido claramente si continuará ocurriendo un proceso de contratación de especialistas en restauración de bienes culturales, aunque se expresa, en la normatividad, que existe la posibilidad de colaboración de diferentes actores siempre que se firmen los convenios requeridos para su involucramiento. Se menciona, en el glosario de las ROP, que los proyectos ejecutivos son elaborados por especialistas en la restauración de bienes culturales. Sin embargo, no se establece como un proceso del funcionamiento del programa la contratación de las empresas especialistas en reconstrucción de bienes culturales, la cual es, en muchos casos, fundamental para llevar a cabo los trabajos.

El encargado de los trabajos de elaboración del proyecto y de obra es la Instancia Ejecutora, y no la Instancia Beneficiaria, como se planteaba en la normatividad del año 2019 y se asume que la instancia ejecutora lleva a cabo los trabajos hasta su conclusión. Esto esclarece en cierta medida el proceso de producción de bienes y servicios, pero puede existir confusión

con respecto a otras atribuciones de las instancias beneficiarias y ejecutoras, tomando en cuenta la importancia de procesos como la liberación de recursos. Por tanto, se puede ganar claridad con respecto al proceso de designación de una Instancia Ejecutora distinta a la Instancia Beneficiaria y sus responsabilidades para cada acción específica.

Es importante mencionar que las ROP incluyen un apartado, en el funcionamiento general, dedicado a los derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como a una presentación explícita de las causas de cancelación de los apoyos que les fueron dedicados, las cuales ya estaban contempladas en la normatividad del año 2019. En el caso de Cultura, los derechos y obligaciones de los beneficiarios también son presentados explícitamente.

Las posibles implicaciones del diseño en la difusión, solicitud de apoyos, y especialmente selección de beneficiarios, pueden tener consecuencias también en la producción de bienes y servicios derivada de la ejecución de los recursos. En efecto, el establecimiento de las distintas modalidades de apoyo, los montos del mismo, la periodicidad, las características de las instancias involucradas, los plazos para su selección, los criterios de priorización de acciones, y los requisitos para recibir los apoyos, pueden facilitar y agilizar estos procedimientos, dando mayor tiempo para la ejecución de los recursos. Por otro lado, contar con un proyecto ejecutivo y especificaciones precisas para la reconstrucción de bienes culturales, presentes en los requisitos que se difunden en la Convocatoria, puede facilitar el proceso, de por sí complejo, de intervención en inmuebles de esta naturaleza.

Con respecto a la entrega de apoyos, un aspecto importante de mencionar es que la normatividad señala que el "cierre del proceso culmina con la transferencia de recursos económicos a los beneficiarios". Sería importante aclarar el sentido de dicha afirmación, pues la ejecución del recurso es fundamental para que se cumplan los objetivos del PNR. Se sigue mencionando la existencia de un acta de entrega-recepción, por lo que sería importante valorar si el cierre de las acciones es la transferencia de recursos económicos a los beneficiarios, la cual no es equiparable a la entrega de las obras restauradas.

El seguimiento a los trabajos sigue siendo responsabilidad de la Comisión de Control y Seguimiento, indicando la normatividad además que la Instancia Responsable deberá de verificar las acciones realizadas y su ejecución. La contraloría social, así como las auditorías, y los procesos de evaluación interna y externa, se mencionan como parte de las condiciones generales del funcionamiento del PNR.

Los procedimientos de evaluación interna son definidos y establecidos como parte del monitoreo de avances de los indicadores del programa. Se establece además la posibilidad de procedimiento de evaluación externa, que serán responsabilidad de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional (UPDI) y de la Instancia Responsable, en coordinación, dentro del ámbito de las competencias de cada organismo, con CONEVAL o la SHCP, y en atención a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE). El proceso de evaluación y monitoreo se encuentran descrito con mayor detalle en la normatividad del año 2020, implicando una diferencia con relación a los Lineamientos del año 2019, en los que se mencionan procedimientos de evaluación como registro de avances según indicadores (monitoreo), y la posibilidad de evaluación externa, sin ofrecer mayor detalle de dichas

actividades. Sin embargo, no podría afirmarse que dichas modificaciones implicarán una diferencia en el diseño del programa, más allá de la descripción.

Finalmente, es importante hacer la observación de que los cambios que se presentan en la normatividad hacen referencia a los procesos que ya fueron puestos en marcha para el año 2019. En efecto, los cambios en la normatividad incorporan los aspectos que fueron observados como susceptibles de mejora en la implementación del programa hasta el punto de su avance. Conforme se haga posible la implementación de otros procesos, se podrá también precisar el diseño de etapas adicionales del Macroproceso de Cultura, tales como la producción de bienes y servicios, la entrega de apoyos, y el seguimiento a los beneficiarios.

Las ROP 2020 indican de forma directa la existencia de la página web Reconstruyendo México (https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/), la cual es administrada por la Coordinación, para promocionar el acceso a la información como mecanismo de transparencia. La CIR además definirá otros mecanismos de Transparencia Proactiva, y las Instancias Responsables generarán información del avance del programa. Asimismo, se hace referencia a la existencia de un Sistema de Información para la Reconstrucción (SIR), en el que se presentaría el avance de las acciones del PNR. Este sistema de información, aunque contemplado en la normatividad del año 2019, encuentra mayor presencia en la normatividad actualizada.

La CIR establece los mecanismos que promuevan la información sobre el PNR, y las Instancias Responsables realizan las tareas de difusión. Esto además con apoyo de los Delegados Estatales de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, además de la colaboración ya mencionada con los gobiernos locales. Transparencia y difusión quedan como tareas principalmente de la Coordinación. Se mantienen además los mecanismos establecidos para presentar quejas y denuncias por la operación del programa, así como lo establecido con respecto al respeto de los derechos humanos y el combate a la corrupción.

Estos cambios además se relacionan con algunas de las observaciones realizadas en el 2019, y que se presentan tanto en la experiencia del funcionamiento del programa por sus responsables, como en el análisis realizado. Particularmente, los cambios relacionados con la precisión, en la normatividad, de las condiciones en las que puede participar cada instancia, los documentos a presentar, y los requisitos para solicitar y ejecutar los recursos, pueden vincularse con la tardanza del proceso de selección de los beneficiarios, particularmente en el momento de formalización del apoyo con la firma de los convenios. Se observó que este proceso requirió mucho tiempo, por lo que se están realizando acciones que podrían tener consecuencias al respecto buscando su agilización.

En efecto, uno de los hallazgos y señalamientos principales del análisis se ha relacionado con la tardanza de los procesos de planeación, solicitud de apoyos, y selección de beneficiarios en el 2019. El PNR en su Macroproceso de Cultura habrá de incorporar los cambios en el diseño para realizar mejoras concretas en la agilización y eficiencia de dichos procesos. De esta manera, se contará no solamente con tiempo, sino también con garantías de diversa índole para la ejecución de los recursos solicitados en la realización de los trabajos de

reconstrucción, en las modalidades de obra, capacitación, o de elaboración de proyectos ejecutivos.

Por otro lado, la existencia de un sólo documento de Reglas de Operación, con definiciones de la población potencial y beneficiaria homogeneizadas, contribuye a un cambio en el proceso de planeación. Particularmente, en el 2019 se observó que el tiempo que tomó la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Lineamientos específicos del sector Cultura, como parte del proceso de planeación tuvo consecuencias en todos los procesos subsecuentes. Esto se atiende de forma distinta con la publicación el 2 de abril del 2020 de las ROP del PNR. Finalmente, la introducción de una posibilidad de atender y asignar recursos con prelación, exenta de dictaminación, a los beneficiarios que no pudieron ejercerlos en el 2019, va de la mano con observaciones realizadas a la complejidad de las labores de construcción, y las temporalidades reducidas al respecto.

Es importante señalar que el cambio en el presupuesto asignado al programa también podrá tener importantes implicaciones en su funcionamiento. Pensando especialmente en la cobertura que se busque tener con la realización de las acciones, habría que preguntarse hasta qué punto podrá ampliarse o mantenerse la cantidad de beneficiarios atendida en el 2019. Esto tomando en cuenta además que los proyectos del 2019 que fueron beneficiarios y no pudieron recibir recursos, o no pudieron ejecutarlos, tendrían, como fue mencionado anteriormente, prelación en la asignación de presupuesto para sus solicitudes en el 2020. Esto significa que el programa habrá de priorizar el uso de los recursos asignados para las acciones efectivas de reconstrucción destinadas a proyectos, obras, o capacitaciones.

Estas posibles implicaciones habrán de tomarse como hipótesis para la observación del funcionamiento del Macroproceso de cultura en cada uno de sus procesos, conforme avance la implementación del programa. En este sentido, será importante tomar en cuenta el cambio del escenario de la implementación del programa relacionado a la emergencia sanitaria por el virus Covid-19, y las consecuencias que tendrá en el avance y funcionamiento de cada uno de los procesos asociados a la reconstrucción, rehabilitación, y restauración de bienes culturales. Lo anterior tomando en cuenta que el tiempo desde los sismos no disminuye, sino que se aumenta, así como la necesidad de respuesta ante la ausencia del retorno a la normalidad en la vida cotidiana de las personas afectadas.

## 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 en los Lineamientos Generales del PNR en 2019 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.

Por otro lado, la población objetivo según las ROP 2020 consiste en los municipios afectados por los sismos, para atender la reconstrucción de viviendas e inmuebles de infraestructura de educación, salud y bienes culturales, en beneficio de los habitantes y de las comunidades que no hayan sido atendidos en su totalidad, o no dispongan de recursos asignados. En los municipios de la población objetivo se incluyen aquellos que no fueron contemplados en las declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación, pero que resultaron igualmente afectados.

El PNR inició con las siguientes magnitudes de población potencial: 186,526 viviendas; 19,198 escuelas; 297 unidades de salud, y 2,340 bienes culturales. Estos montos corresponden al total de viviendas y de inmuebles catalogados con daños por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. De ellos, al mes de agosto de 2018 se tenían los siguientes inmuebles pendientes de atención, que conformarían la potencial población objetivo del Programa: 132,731 viviendas; 4,107 escuelas; 276 unidades de salud y 1,140 bienes culturales.

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

vivienda y 800 millones de pesos para cada uno de los sectores de educación, salud y cultura. Con base en la información proporcionada por el Cuarto Informe Trimestral 2019 del PNR, el presupuesto modificado ascendió a 7,580 millones de pesos, como resultado de una ampliación presupuestal al sector educación por 370 millones de pesos, y reducciones a vivienda por 254 millones, a salud por 246 millones y a cultura por 290 millones de pesos. Al 31 de diciembre de 2019, sólo el sector cultura no había concluido con el ejercicio de su presupuesto.

El presupuesto autorizado al PNR en el PEF para el ejercicio fiscal 2020 se situó en 2,843.8 millones de pesos, lo que significa una reducción del 62% de su recurso financiero con relación al monto modificado de 2019. Tal contracción significará una significativa disminución en el número de proyectos, acciones y subsidios otorgados.

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. En las ROP 2020 la Instancia de Coordinación cambia a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario, perteneciente a la SEDATU, mientras que no hay cambio en las Instancias Responsables.

En el cuadro 34 se ofrece una síntesis de los resultados de la valoración inicial del diseño del Programa. La redacción de la valoración inicial que se presenta en este análisis exploratorio es resultado de un resumen y extracto a 30 preguntas contenidas en los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*. Estas preguntas se contestaron en un primer momento con la normatividad de 2019 y correspondió a la entrega realizada en septiembre de 2019. Se hizo una segunda respuesta a las mismas preguntas, pero ahora con la normatividad 2020 y en específico con el uso de las ROP 2020. De ahí la posibilidad del análisis comparativo.

Las 30 preguntas están divididas en siete apartados, los cuales forman parte de los renglones del cuadro 34. En cada uno de los apartados se incluyen preguntas específicas, de las que 24 fueron respondidas mediante un esquema binario (SI/NO), sustentando con evidencia documental y empírica la respuesta y haciendo explícitos los principales argumentos en el análisis. En estas 24 preguntas, si la respuesta fue SI, se seleccionó uno de los cuatro niveles jerárquicos de respuesta para cada pregunta.

En las columnas “Nivel” del cuadro 34 se escribe el nivel promedio por tema. Si la pregunta se contestó No, entonces recibió un valor de cero. La valoración final se obtiene con el promedio de las siete secciones, excluyendo aquellas con notación NA (no aplica).

Cuadro 34
Valoración final del Programa

| Tema | Nivel 2019 | Nivel 2020 | Justificación |
|---|---|---|---|
| Justificación de la creación y del diseño del Programa | 2.7 | 2.7 | El objetivo general del PNR consiste en atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018, mientras que el objetivo específico es el de proteger y garantizar el derecho de la población a disfrutar de una vivienda adecuada, de planteles educativos públicos, de infraestructura de salud y de bienes culturales que fueron afectados por los sismos y que a la fecha no se encuentren atendidos con algún otro programa o recurso, o que dicho apoyo haya resultado insuficiente. |
| Contribución a las metas y objetivos nacionales | NA | NA | El PNR forma parte de los programas contemplados en el apartado de Política Social en el PND 19-24. Al momento de elaborar la presente valoración, los Programas sectoriales de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Educación; de Salud, y de Cultura se encontraban en proceso de elaboración. |
| Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad | 2.2 | 2.2 | El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas. Para ello se puede utilizar el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) enunciado en las ROP 2020. |
| Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención | 2.5 | 3.0 | En las ROP 2020 se explicitan los procesos a seguir por cada Instancia Responsable para la entrega de apoyos a la población beneficiaria. De manera complementaria, en las ROP 2020 se detallan las características de los apoyos a recibir por parte de la población beneficiaria, o los tipos de apoyo. |
| Matriz de indicadores para resultados | 1.8 | 1.9 | Los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad que aparecen en la MIR 2020 son congruentes entre ellos y con la normatividad del Programa, aspecto que le otorga lógica vertical a la matriz. Sin embargo, no existe lógica horizontal, porque no se sabe si los indicadores guardan correspondencia entre su método de cálculo y la información disponible para su elaboración, contenida en los medios de verificación. |
| Presupuesto y rendición de cuentas | 1.7 | 2.3 | El significativo recorte presupuestal al PNR, uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, en el ejercicio fiscal 2020 en relación a su presupuesto modificado de 2019 repercutirá en una menor cantidad de acciones realizadas para este año, así como retrasar aún más la oportunidad de que las personas y las comunidades retornen a la normalidad de su vida cotidiana. |
| Complementariedades y coincidencias con otros programas federales | NA | NA | El PNR es complementario a las acciones de reconstrucción llevadas a cabo por el FONDEN. |
| Valoración final | 2.2 | 2.4 | |

Fuente: elaboración propia.

A partir de la información del cuadro 34 se concluye que el PNR avanzó en su diseño en la normatividad de 2020 con respecto a la de 2019. Esta mejora ocurrió principalmente en los apartados de padrón de beneficiarios y de presupuesto y rendición de cuentas. En los rubros que debe seguir trabajando son los de población objetivo y mecanismos de elegibilidad, así como en la MIR.

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 Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, Chiapas (21 y 22 de noviembre); Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jojutla y Zacatepec, Morelos (14, 15 y 19 de noviembre); Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán, Oaxaca y Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca (17, 18 y 21 de octubre). Se hizo una visita final los días 10 y 11 de febrero de 2020 en Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, Morelos.

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 13, 15, 16, 17 y 18.

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 y las 36 mil finalmente aprobadas.

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 y las acciones a ejecutar (sustitución y reubicación), optó por regresar recursos que no iba a ocupar, evitando así caer en un subejercicio de los mismos tomando en cuenta que los tiempos requeridos para ejecutar los trabajos no era suficiente.

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.

## Bibliografía

Textos y documentos

Bertranou, Julián (1993), "Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 3, pp. 225-243.

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.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013), *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Ciudad de México.

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

Gobierno de México (2019a), *U-281 Programa Nacional de Reconstrucción. Cuarto Informe Trimestral 2019*, 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.

Gutiérrez, Juan y Juan Manuel Delgado (coords.) (1991), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales,* Madrid, Síntesis Psicología.

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.

Presidencia de la República (2018), *Sexto informe de gobierno 2017-2018. Resumen ejecutivo*, Ciudad de México.

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.

Salazar, Clara (2000), "La relación población-recursos en la periferia urbana. Una experiencia teórico-metodológica", *Estudios Demográficos y Urbanos,* vol. 15, núm. 3, pp. 641-664.

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 (2020), *Diagnóstico. Programa Nacional de Reconstrucción 2020*, Ciudad de México.

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

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

Van den Bosch, Karel y Bea Cantillon (2008), "Policy impact", en Michael Moran, Martin Rein y Roberto Godin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 296-318.

Verd, Joan y Carlos Lozares (2016), *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas*, Madrid, Editorial Síntesis.

Documentos normativos

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020*, 11 de diciembre de 2019.

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, *Proyecto de Reglas de Operación del Programa Presupuestario U-281 Programa Nacional de Reconstrucción 2020*, 30 de enero de 2020.

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 Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019*, 26 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 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.

# Ficha Técnica

**Nombre de la instancia evaluadora**
El Colegio de México

**Nombre de los coordinadores de la evaluación**
Jaime Sobrino y Vicente Ugalde

**Nombres del equipo evaluador del PNR**
Isela Orihuela
María Anaya
Julio César Fuentes
Alejandra Rodríguez
Andrés Sierra

**Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación**
Dirección General Adjunta de Evaluación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

**Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación**
Thania Paola de la Garza Navarrete

**Forma de contratación de la instancia evaluadora**
Adjudicación directa

**Costo total de la evaluación**
$ 3’988,080.00
IVA incluido

**Fuente de financiamiento**
PEF 2019, partida 33501 “Estudios e investigaciones”

# Anexos

## A.1. Instrumentos de recolección de información

Para cumplir con los propósitos del presente análisis exploratorio, se utilizarán entrevistas semiestructuradas para obtener la información cualitativa y cuantitativa requerida y complementaria a la del trabajo de gabinete. Las entrevistas semiestructuradas son un instrumento de recolección de información que se caracterizan por combinar preguntas predefinidas y preguntas espontáneas que surgen en el momento mismo de la entrevista. Las fortalezas de este instrumento, entre otras, son que la plática no se dispersa y se pueden tocar los puntos guía o los puntos clave que se requieren conocer a la profundidad necesaria o posible. Un reto de este instrumento es que la persona entrevistadora debe estar muy atenta para incorporar estas preguntas espontáneas. Las entrevistas semiestructuradas se utilizan frecuentemente en estudios que buscan conocer percepciones de la población entrevistada (Verd y Lozares, 2016).

Para cumplir con los propósitos del presente análisis exploratorio, las entrevistas que se necesitan recabar son con las siguientes personas:

- Funcionarios de la Instancia de Coordinación y de las Instancias Responsables.
- Funcionarios de los gobiernos estatales.
- Funcionarios de los gobiernos municipales.
- Funcionarios delegados de las Instancias Responsables en las entidades federativas de estudio.
- Asesores técnicos para la reconstrucción de viviendas y personas que contribuyen a la recuperación de los bienes culturales.
- Personal de los Organismos Ejecutores de Obra encargados de la reconstrucción de la infraestructura física educativa y de la rehabilitación de la infraestructura de salud
- Población beneficiaria: se incluyen a residentes en viviendas reconstruidas; padres de familia y estudiantes de escuelas reconstruidas; usuarios de unidades de salud reconstruidas, y usuarios de bienes culturales restaurados.

A continuación, se enlistan los puntos guía de las entrevistas semiestructuradas para cada actor a ser entrevistado:

*Funcionarios de la Instancia de Coordinación*

- ¿Por qué se creó el PNR y cuál es su relación con el FONDEN?
- ¿Cómo se lleva a cabo la Coordinación del Programa desde la SEDATU?
- ¿Cuál es el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción?
- ¿Cuáles han sido los principales retos en los primeros meses de operación del Programa?

- ¿Cuál sería la prospectiva del Programa?: concluir con la reconstrucción de los daños de los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, o constituirse en un instrumento de prevención y atención a desastres naturales

*Funcionarios de las Instancias Responsables*

- ¿Cuál ha sido el papel de la Instancia Responsable en la formulación de la normatividad del PNR (lineamientos generales del PNR y lineamientos específicos), y en la elaboración del diagnóstico del Programa?
- ¿Cómo se determinó la población objetivo del Sector que aparece en los lineamientos generales?
- ¿Cuáles son los mecanismos para la selección de los beneficiarios para la aplicación del ejercicio fiscal 2019?
- ¿De qué manera participa la Instancia Responsable en la construcción y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PNR?
- ¿Cómo se lleva a cabo la entrega de los apoyos a la población beneficiaria, así como la asistencia técnica a dicha población beneficiaria, si es el caso?
- ¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación interinstitucional del PNR?
- ¿De qué manera participa esta Instancia Responsable en la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción?
- ¿Cómo se hace la distribución y asignación del presupuesto, y cuáles son sus instrumentos de verificación?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Funcionarios de los gobiernos estatales*

- ¿Cómo y cuándo se llevó a cabo la firma del Convenio Marco de Colaboración suscrito entre el gobierno del estado y el Programa Nacional de Reconstrucción?
- ¿De qué manera intervino el gobierno del estado para la selección de los beneficiarios de los sectores de vivienda, infraestructura educativa, infraestructura de salud y bienes culturales, si es que fue el caso?
- ¿Cómo interviene el gobierno del estado en las acciones de reconstrucción?
- ¿Cuál es el grado de avance que se tiene hasta el momento en las acciones de reconstrucción?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR en este estado?

*Funcionarios de los gobiernos municipales*

- ¿Cómo y cuándo se llevó a cabo el protocolo para el inicio de las acciones del Programa Nacional de Reconstrucción en este municipio?

- ¿De qué manera intervino el gobierno municipal para la selección de los beneficiarios de los sectores de vivienda, infraestructura educativa, infraestructura de salud y bienes culturales, si es que fue el caso?
- ¿Cómo interviene el gobierno municipal en las acciones de reconstrucción?
- ¿Cuál es el grado de avance que se tiene hasta el momento en las acciones de reconstrucción?
- Tanto la población como las afectaciones por los sismos no están concentradas geográficamente en una sola localidad; ¿cómo se ha llevado a cabo la estrategia de atención para las distintas comunidades del municipio?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR en este municipio?

*Funcionarios delegados de las Instancias Responsables en las entidades federativas de estudio*

- ¿En qué forma participó esta instancia de delegación para la selección de los beneficiarios en la aplicación del ejercicio fiscal 2019?
- ¿Cómo se lleva a cabo la entrega de los apoyos a la población beneficiaria, así como la asistencia técnica a dicha población beneficiaria, si es el caso?
- ¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación interinstitucional entre las delegaciones de las Instancias Responsables del PNR?
- ¿De qué manera participa esta delegación en la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción?
- ¿Cómo se hace la distribución y asignación del presupuesto, y cuáles son sus instrumentos de verificación?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Asesores técnicos para la reconstrucción de viviendas y personas que contribuyen a la recuperación de los bienes culturales*

- ¿De qué manera se llevó a cabo su incorporación a las actividades del PNR?
- ¿Cómo se llevó a cabo la asignación de las viviendas o de los bienes culturales en los que están participando?
- ¿En qué consisten sus actividades de asesoría o de recuperación?
- ¿En qué forma participa usted para la adquisición de insumos requeridos para la reconstrucción?
- ¿Cuál es el grado de avance que llevan en las acciones o proyectos que les fueron encomendados?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Personal de los Organismos Ejecutores de Obra encargados de la reconstrucción de la infraestructura física educativa y de la rehabilitación de la infraestructura de salud*

- ¿De qué manera se llevó a cabo su incorporación a las actividades del PNR?
- ¿Cómo se llevó a cabo la asignación de escuelas o de unidades de salud en las que está participando?
- ¿En qué consiste la obra de reconstrucción o de rehabilitación que está llevando a cabo?
- ¿Cuál es el grado de avance que lleva en la reconstrucción o en la rehabilitación de esta escuela o de esta unidad de salud?
- En caso de que la reconstrucción sea de una escuela, ¿Existe algún contacto entre usted y el Comité de Mejoramiento o el Consejo Escolar de Participación Social?
- ¿Está usted a cargo de otras obras de reconstrucción o de rehabilitación? En caso de ser afirmativa: ¿cuáles y en dónde están?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Población beneficiaria de reconstrucción de vivienda*

- ¿Cuál fue la afectación de su vivienda por los sismos de 2017?
- ¿Recibió algún apoyo del FONDEN o de otra institución, antes del PNR, para la reconstrucción de su vivienda?
- ¿Cómo se llevó a cabo su incorporación como vivienda a ser atendida por el PNR?
- ¿Me puede platicar su experiencia con respecto al subsidio monetario que recibe por parte del PNR para la reconstrucción de su vivienda?
- ¿Cómo es su relación con el asesor técnico?
- ¿De qué manera obtiene el material necesario para la reconstrucción?
- ¿Cuál es el grado de avance que lleva la reconstrucción de su vivienda?
- La vivienda como está quedando ahora, ¿Sería de mayor o menor tamaño y calidad con respecto a la que tenía antes del sismo?
- ¿El apoyo recibido por el PNR le ha permitido regresar a la normalidad de su vida cotidiana?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Población beneficiaria de reconstrucción de infraestructura educativa*

- ¿Cuál fue la afectación de esta escuela por los sismos de 2017?
- ¿En dónde han tomado clases los estudiantes de esta escuela desde los sismos de 2017?
- ¿Recibieron algún apoyo del FONDEN o de otra institución, antes del PNR, para la reconstrucción de la escuela?
- ¿Cómo se llevó a cabo la incorporación de esta escuela al PNR?
- ¿Cuál es el grado de avance que lleva la reconstrucción de la escuela?

- ¿Ustedes participaron en la selección de la empresa encargada de la reconstrucción de la escuela?
- La escuela como está quedando ahora, ¿Cómo se compara con respecto a la que era antes del sismo?
- ¿El apoyo recibido por el PNR les ha permitido regresar a la normalidad de su vida cotidiana?
- Hasta ahora, ¿cuáles han sido los principales logros y los principales retos del PNR?

*Población beneficiaria de rehabilitación de infraestructura de salud*

- ¿Cuál fue la afectación de esta unidad de salud por los sismos de 2017?
- ¿En dónde se ha atendido usted desde los sismos de 2017?
- ¿Usted sabe si esta unidad de salud recibió algún apoyo del FONDEN o de otra institución para la reconstrucción de la escuela?
- ¿Tiene usted conocimiento que esta unidad de salud se está llevando a cabo con recursos del PNR?
- ¿Desde su punto de vista, cuál es el grado de avance que lleva la rehabilitación de la escuela?
- La unidad de salud como está quedando ahora, ¿Cómo se compara con respecto a la que era antes del sismo?
- ¿La rehabilitación de esta unidad de salud les ha permitido regresar a la normalidad de su vida cotidiana?

*Población beneficiaria de restauración de bienes culturales*

- ¿Cuál fue la afectación de este bien cultural por los sismos de 2017?
- ¿Usted sabe si este bien cultural recibió algún apoyo del FONDEN o de otra institución para su reparación?
- ¿Tiene usted conocimiento que este bien cultural se está llevando a cabo con recursos del PNR?
- ¿Desde su punto de vista, cuál es el grado de avance que lleva la restauración del bien cultural?
- El bien cultural como está quedando ahora, ¿Cómo se compara con respecto al que era antes del sismo?
- ¿La restauración de este bien cultural les ha permitido regresar a la normalidad de su vida cotidiana?

## A.2. Reporte del trabajo de campo

El trabajo de campo persiguió como objetivo general el complementar información cuantitativa y, sobre todo, cualitativa que permitiera alimentar el análisis de la valoración del diseño y del funcionamiento del PNR..

Con base en los *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU 2019-2020*, este trabajo de campo debía contemplar lo siguiente: i) considerar al menos la visita a tres entidades federativas; ii) analizar mínimo dos procesos sustantivos.

El equipo evaluador llevó a cabo las siguientes etapas para la propuesta del trabajo de campo: a) selección de las entidades federativas a visitar, y b) elección de los municipios a recorrer al interior de estas entidades federativas. Los criterios que se utilizaron para seleccionar a la entidad federativa en donde realizar el estudio piloto y las tres entidades federativas para llevar a cabo el trabajo de campo fueron los siguientes: i) entidades federativas contempladas en las Declaratorias de Desastre Natural por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018; ii) entidades federativas que recibieron atención a sus daños por parte del FONDEN; iii) entidades federativas con apoyos programados para el ejercicio fiscal 2019; iv) entidades federativas según índice de diversificación de acciones y proyectos; v) entidades federativas propuestas por las Instancias Responsables para ser visitadas, y vi) entidades federativas según viabilidad para la realización del trabajo de campo.

Por su parte, los criterios seguidos para la elección de los municipios a recorrer fueron los siguientes: i) municipios programados para ser apoyados por el PNR en el ejercicio fiscal 2019; ii) municipios con el mayor número de acciones y proyectos programados; iii) municipios según índice de diversificación de acciones y proyectos programados; iv) municipios según tamaño de población en 2010; v) municipios con al menos una localidad de 15 mil habitantes en 2010, y vi) municipios contiguos geográficamente.

A partir de estos criterios, las entidades y municipios seleccionados fueron los siguientes (entre paréntesis aparece las fechas en las que se hizo la visita):

Estudio piloto

Municipios de Atlixco e Izúcar de Matamoros, Puebla (26 y 27 de septiembre de 2019)

Trabajo piloto

Municipios de Ciudad Ixtepec, El Espinal, Juchitán, Oaxaca y Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca (17 al 21 de octubre de 2019)

Municipios de Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jojutla y Zacatepec, Morelos (14 al 19 de noviembre de 2019)

Municipios de Chiapa de Corzo, Cintalapa, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, Chiapas (21 y 22 de noviembre de 2019)

Municipios de Ayala, Cuautla, Jojutla y Zacatepec, Morelos (10 y 11 de febrero de 2020)

La agenda de actividades que se llevó a cabo en cada visita la gestionó el CONEVAL. El equipo evaluador extiende un agradecimiento por el compromiso y la eficiencia de los funcionarios del CONEVAL para con esta actividad. Para cada visita se contó con el nombre de la persona o personas a entrevistar, su dirección, contacto y sector. La logística de la agenda permitió contar con información del funcionamiento en campo de la Instancia de Coordinación y de las Instancias Responsables.

El número de personas del equipo evaluador que participaron en el trabajo de campo fueron cinco, a las que hay que agregar a la persona funcionaria del CONEVAL que acompañó. Con ello se pudieron conformar dos y hasta tres equipos, lo que permitió agendar más de una entrevista en la misma fecha y hora. Los desplazamientos se facilitaron gracias a que se rentó una unidad de transporte.

El trabajo de campo que se llevó a cabo en el estado de Morelos en febrero de 2020 no fue contemplado en un inicio. El equipo evaluador consultó con funcionarios del CONEVAL sobre la posibilidad de realizar esta visita. Su propósito fue tener conocimiento y evidencia en campo sobre los procesos relacionados con la entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, y contraloría social y satisfacción de usuarios. En otras palabras, se avanzó en el conocimiento sobre el cierre y posible conclusión de acciones aprobadas por el Programa para el ejercicio fiscal 2019.

En general, no se tuvieron contratiempos o situaciones no previstas. Del mismo, modo, la actuación de las personas entrevistadas en campo fue de total apertura (funcionarios del Programa; personal operativo; población beneficiaria). Mucho ayudó que ya sabían previamente sobre nuestra visita y su propósito. El diseño y prueba de los instrumentos de recolección de información permitieron contar con información sistematizada, además de orientar el camino de las entrevistas.

A continuación, se presentan las agendas que se siguieron en cada una de las visitas realizadas.

Estudio piloto en Puebla

| MUNICIPIO | LOCALIDAD | NOMBRE | DIRECCIÓN | CARGO DEL ENTREVISTADO | SECTOR | CONTACTO |
|---|---|---|---|---|---|---|
| IZÚCAR DE MATAMOROS | IZÚCAR DE MATAMOROS | ARQ. ROBERTO I. VÁZQUEZ | CAMPAMENTO CONAVI IZÚCAR, CALLE CENTENARIO NÚM. 16 PLANTA ALTA, COL. CENTRO, PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN<br><br>TELÉFONOS 243 688 2030 / 243 688 2007 | SUBDIRECTOR CONAVI CENTRO_OTE | VIVIENDA | Arquitecto Ernesto Díaz Moreno<br>CONAVI<br>Celular: 5541358167 |
| | | T.S. JUAN CARLOS GONZÁLEZ | | SUBDIRECTOR CAMPAMENTO CONAVI | | |
| | | ARQ. CARLOS RAMÍREZ | | ASISTENTE TÉCNICO GRUPO ACQUA EN IZÚCAR | | |
| | | ARQ. AIDA GABRIELA CANCINO | | ASISTENTE TÉCNICO EN ATLIXCO | | |
| | AYUTLA | Ing. Víctor Alonso Sánchez | Escuela secundaria plan de Ayala. Calle Benito Juárez no. 7 ex Hacienda San Nicolás Tolentino. Ayutla, Izúcar de Matamoros Puebla | Supervisor del INIFED | EDUCACIÓN | Raúl Sánchez Chávez<br>INIFED<br>Celular: 5578813003<br><br>Subgerente Regional: Arquitecto Homero Barocio<br>Cel: 5547667811 |
| ATLIXCO | Metepec | Demetrio López | Escuela Secundaria Mártires de Río Blanco. Metepec | DIRECTOR DEL PLANTEL | EDUCACIÓN | |
| | COLONIA SOLARES GRANDES | SRA. DOLORES ARIAS GUTIÉRREZ | CALLE 3 PONIENTE 2701<br>TEL. 244 4456 302<br>CEL. 244 1139 221 | BENEFICIARIA DEL PNR VIVIENDA (beneficiaria FONDEN) | VIVIENDA | Arquitecto Ernesto Díaz Moreno<br>CONAVI<br>Celular: 5541358167 |
| | | SR. RAMÓN TORRES TORRES | CALLE 3 PONIENTE 2302<br>CEL. 244 1186 678 | BENEFICIARIO DEL PNR VIVIENDA (no beneficiario FONDEN) | | |
| | ATLIXCO | ARQ. ERNESTO DÍAZ MORENO | Restaurant del Hotel Mandala | DIRECTOR ZONA CENTRO ORIENTE CONAVI | | |
| | Atlixco | | Templo y Exconvento de Santa Clara de Asis. Libertad # 501 Col. Centro | | Cultura | |
| | Atlixco | | Centro de Salud Urbano # 9. 4 Norte # 204 col. Centro | | Salud | |
| | Atlixco | | Templo de la Soledad. Av. Hidalgo # 1303 Col. Centro | | Cultura | |

# Trabajo de campo en Oaxaca

| SECTOR | HORA | NOMBRE DE LA(EL) ENTREVISTADA(O) | DIRECCIÓN | ENTRE CALLE Y CALLE, REFERENCIAS IMPORTANTES (monumento o centro comercial cercanos) | CARGO DEL ENTREVISTADO | CONTACTO DIRECTO |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DIA 1 | | | | | | |
| VIVIENDA | 10.00 - 11.30 | Arq. Oliver Didier Cruz | Francisco I. Madero # 53, Col. 7Ma sección | | Grupo Rawmar (Asistente Técnico, persona moral) | William (trabaja con Oliver) 951 117 7445 |
| | 10.00 - 11.30 | Noel Martinez Lopez | Francisco I. Madero # 53, Col. 7Ma sección | | Beneficiarios grupo Rawmar | Mayra Patricia Vázquez Licona Directora de Zona CONAVI 5540140867 |
| SALUD | 10.30 - 12.30 | Dra. Tania Gabriela Cortés Sandoval<br>Ing. Iván Santiago Cabrera | Carretera internacional Chihuitán KM2.5, RAYMUNDO MELENDEZ | | Iván: Supervisor de Obras de los servicios de salud | Tania Cortés: 5543860356<br>Iván: 9511244795 |
| VIVIENDA | 15.30 - 17.00 | Arq. Amos Sosa Sanchez | Miguel Hidalgo S/N | | Asistente técnico (persona física) | 9711275739 |
| | 15.30 - 17.00 | Guadalupe Avendaño Inclan | Miguel Hidalgo S/N | | Beneficiarios asistente técnico (persona física) | Mayra Patricia Vázquez Licona Directora de Zona CONAVI 5540140867 |
| CULTURA | 16.30 - 18.00 | Nicolás Víctor Santiago | | | Representante INAH. Arquitecto del Programa de Vivienda con Valor Patrimonial | 971 144 2770 |
| DIA 2 | | | | | | |
| VIVIENDA | 9.30 - 11.30 | Saúl Jarquín Carmona<br>Gabriela Guadalupe Guzmán Andrade | Calle Miguel Hidalgo 85, Centro, 70117 El Espinal, Oax. | | Saúl: Subdirector de zona en Ixtepec<br>Gabriela: Subdirectora de zona en | Saúl: 9514739598<br>Gabriela: 9711015423 |
| | 12.00 - 14.00 | Karime Avendaño Zuno<br>Jonathan Merchanth Reyes | Calle Miguel Hidalgo 85, Centro, 70117 El Espinal, Oax. | | Karime: Jefa de Unidad Departamental en Ixtepec | Karime: 9711283693<br>Jonathan: 9711159180 |
| | 12.00 - 14.00 | Martin Bolaños Martinez | Cima 25-B, Col. Guichivere | Delegacion de la Secretaria del Bienestar | Subdelegado Regional de Bienestar | Martín Bolaños Subdelegado 55 2494 8180 |
| EDUCACIÓN | 10.00 - 11.30 | Oscar Garcia Pineda | DOMICILIO CALLE TIERRA Y LIBERTAD COLONIA VICTOR YODO. | | Director de Plantel | 9711740309 |
| | 10.00 - 11.30 | Adulfa Sanchez Gonzalez | DOMICILIO CALLE TIERRA Y LIBERTAD COLONIA VICTOR YODO. | | Comité de Padres | 9711139040 |
| | 12.00 - 14.00 | Rodrigo Martinez Ruiz | DOMICILIO CALLE TIERRA Y LIBERTAD COLONIA VICTOR YODO. | | Superintendente INIFED | 9711503823 |
| CULTURA | 15.30- 17-00 | Nicolás Víctor Santiago | | | Representante INAH. Arquitecto del Programa de Vivienda con Valor Patrimonial | 971 144 2770 |
| DÍA 3 | | | | | | |
| SALUD | 10.00 - 12.00 | C.P.Jazmin aurora quintero de pablo<br>Nicolas Reyes Gomez | calle de pensamientos numero 405 colonia reforma, oaxaca de juarez oaxaca cp 68050 | | Jazmín: Directora de planeacion y desarrollo de los servicios de salud de oaxaca | Jazmín: 9513040461<br>Nicolás: 9515471835 |
| EDUCACIÓN | 10.00 - 12.00 | Arq. Rolando Soto<br>Mtro. Leopoldo Gilberto López López | Doctor Manuel Álvarez Bravo No. 101 colonia reforma | Cerca de la fuente de las 8 regiones | Oaxaca<br>Director de construcción de infraestructura educativa en el Instituto | Rolando Soto: 951 136 3974 |
| CULTURA | 12.30 - 14.00 | Arq. Maricela | Calle de José María Pino Suárez 715, RUTA INDEPENDENCIA, Centro, 68000 Oaxaca de Juárez, Oax. | | Directora de Patrimonio Edificado de Centro INAH Oaxaca | 951 218 9892 |

# Trabajo de campo en Morelos (1)

| SECTOR | FECHA | EQUIPO | HORA | ENTIDAD FEDERATIVA | MUNICIPIO | LOCALIDAD | PLANTEL/UNIDAD | NOMBRE DE LA(EL) ENTREVISTADA(O) | DIRECCIÓN | ENTRE CALLE Y CALLE, REFERENCIAS IMPORTANTES (monumento o centro comercial cercanos) | CARGO DEL ENTREVISTADO | CONTACTO DIRECTO | APOYO VISITA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DIA 1 | | | | | | | | | | | | | |
| EDUCACIÓN | 14/11/2019 | EQUIPO 1 | 10:00 - 11.30 | Morelos | Jojutla | | Plantel: NETZAHUALCOYOTL<br>CLAVE: 17DPR0855S | OLGA OLIVA MAZARI ESPIN | CALLE ADOLFO LOPEZ MATEOS Código Postal:62910 | Cerca de Centro, 62900 Tehuixtla, Mor. | Beneficiarios: Directora de Escuela | Víctor Arana TEL: 7771627368 | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 1 | 12.00 - 13.30 | Morelos | Jojutla | | | ANA LUISA BLANCO GARCIA | CALLE ADOLFO LOPEZ MATEOS Código Postal:62910 | Cerca de Centro, 62900 Tehuixtla, Mor. | Beneficiarios: Presidenta Comité de Padres | | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 1 | 14.00 - 15.30 | Morelos | Jojutla | | | VICTOR ARANA GARCIA | CALLE ADOLFO LOPEZ MATEOS Código Postal:62910 | Cerca de Centro, 62900 Tehuixtla, Mor. | Residente técnico | | |
| VIVIENDA | 14/11/2019 | EQUIPO 2 | 10.00 - 11.30 | Morelos | Jojutla | Col. Cuauhtémoc | | Raúl Herrera Herrera | Bartolomé De Las Casas 309 Col Cuauhtémoc, Jojutla, Mor. | Miguel Hidalgo Y Santos Degollado | Director de Zona en Morelos | Cel: 5576736923<br>Correo: hhraul@hotmail.com | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 3 | 10.00 - 11.30 | Morelos | Jojutla | Col. Cuauhtémoc | | Ing. Elida Figueroa Urueta | Bartolomé De Las Casas 309 Col Cuauhtémoc, Jojutla, Mor. | Miguel Hidalgo Y Santos Degollado | Subdirectora de campamento | Cel: 2224857897<br>Correo: nelly_fu2@hotmail.com | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 2 | 12.00 - 13.30 | Morelos | Jojutla | Col. Cuauhtémoc | | Jaime Magaña Bolaños | Bartolomé De Las Casas 309 Col Cuauhtémoc, Jojutla, Mor. | Miguel Hidalgo Y Santos Degollado | Jefatura de Unidad Departamental | Cel: 5562337558 | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 2 | 13:30-14:00 | Morelos | Zacatepec | COL. Lazaro Cardenas | | Arq. Alejandro Hernandez de Centro de Apoyo Mejoremos S.A. de C.V. | Mante No.14 Col Lázaro Cárdenas , Zacatepec, Mor. | Juan Capistran Y Cuautotolapan | Asistente técnico (Persona Moral) | Cel 5528913270 | |
| | 14/11/2019 | EQUIPO 2 | 14:00 - 14:30 | Morelos | Zacatepec | COL. Lazaro Cardenas | | Sra. Carmen Carreon Salgado | Mante No.14 Col Lázaro Cárdenas , Zacatepec, Mor. | Juan Capistran Y Cuautotolapan | Beneficiaria | Tel de casa 7341200531 | |
| DIA 2 | | | | | | | | | | | | | |
| VIVIENDA | 15/11/2019 | EQUIPO 1 | 9.00 - 10.30 | Morelos | Cuautla | Colonia Plan de Ayala | | Ezequiel Olivares Barrios | Avenida 1 Norte No. 115 Colonia Plan de Ayala, Cuautla Morelos | entre 1 poniente y José Elías Moreno | Subdirector de campamento | Cel: 7773460290<br>Correo: eolivaresbr@gmail.com | |
| | 15/11/2019 | EQUIPO 1 | 11.00 - 12.30 | Morelos | Cuautla | Colonia Plan de Ayala | | Miguel Ángel Moyaho Jímenez | Avenida 1 Norte No. 115 Colonia Plan de Ayala, Cuautla Morelos | entre 1 poniente y José Elías Moreno | Jefatura de Unidad Departamental | Cel: 7351058117 Email: miguelmoyaho@hotmail.com | |
| | 15/11/2019 | EQUIPO 1 | 13:00 - 13:30 | Morelos | Cuautla | Villa de Ayala | | José Guadalupe Ochoa Hurtado | Adolfo López Mateos No. 10, Villa de Ayala | entre Allende y Felipe Neri | Asistente técnico (persona física) | 5563778865 | |
| | 15/11/2019 | EQUIPO 1 | 13:30 - 14:00 | Morelos | Cuautla | Villa de Ayala | | Eudoxio Manuel Herrera Guzmán | Adolfo López Mateos No. 10, Villa de Ayala | entre Allende y Felipe Neri | Beneficiario | 7353088170 | |
| SALUD | 15/11/2019 | EQUIPO 2 | 10.00-11.30 | Morelos | Ayala | SAN PEDRO APATLACO | CENTRO DE SALUD RURAL 3 NB, CLAVE: MSSSA000186 | DR. FRANCISCO ZENON TRONCOSO ESPINOSA | CALLE ERNESTO PÉREZ 1 COLONIA CENTRO | | Subdirector de la Unidad Médica | Movil: 735-126-17-36<br>Teléfono Unidad Médica:735-302-22-77 | ARQ. ROBERTO PACHECO GONZÁLEZ / 777 500 4497 JEFE DEPARTAMENTO DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO<br><br>DRA. LUZ MARIA RODRIGUEZ FLORES / 777 1202540 ENCARGADA DE DESPACHO DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN |
| DÍA 3 | | | | | | | | | | | | | |
| | 19/11/2019 | EQUIPO 1 | 10.00 - 11.30 | Morelos | Cuernavaca | | OFICINAS CENTRALES | ARQ. JOSE JESUS QUINTANA MIZRAHI | CALLEJON BORDA NO. 3 COL. CENTRO, C.P. 62000. CUERNAVACA, MORELOS | ENTRE AV. MORELOS Y ALVARO OBREGON | Subdirector de Desarrollo Institucional | 442-394-26-27 | |
| SALUD | 19/11/2019 | EQUIPO 1 | 10.00 - 11.30 | Morelos | Cuernavaca | | OFICINAS CENTRALES | MSP. BENJAMIN LÓPEZ ANGELES | CALLEJON BORDA NO. 3 COL. CENTRO, C.P. 62000. CUERNAVACA, MORELOS | ENTRE AV. MORELOS Y ALVARO OBREGON | Subdirector de Planeación | 777-233-56-28 | |
| CULTURA | 19/11/2019 | EQUIPO X | | Morelos | Cuernavaca | | | | | | ACTOR PENDIENTE (EN LA CAPITAL) | | |

# Trabajo de campo en Chiapas

| SECTOR | FECHA | EQUIPO | HORA | ENTIDAD FEDERATIVA | MUNICIPIO | UNIDAD/PLANTEL/LOCALIDAD | NOMBRE DE LA(EL) ENTREVISTADA(O) | DIRECCIÓN | ENTRE CALLE Y CALLE, REFERENCIAS IMPORTANTES (monumento o centro comercial cercanos | CARGO DEL ENTREVISTADO | CONTACTO DIRECTO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DIA 1 | | | | | | | | | | | |
| VIVIENDA | 21/11/2019 | EQUIPO 1 | 10.30 - 12.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | Ing. Luis Clemente | https://www.google.com/maps/place/Crist%C3%B3bal+Obreg%C3%B3n,+Chis./@16.4295536,- | DOMO PLAZA CENTRAL | Asistente técnico (persona moral) | Luis Clemente cel 962 112 9370 |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 2 | 10.30 - 12.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | Arq. Melissa López | https://www.google.com/maps/place/Crist%C3%B3bal+Obreg%C3%B3n,+Chis./@16.4295536,- | DOMO PLAZA CENTRAL | Asistente técnico (persona física) | Melissa López cel 961 200 8431 |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 1 | 12.00 - 13.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | BENEFICIARIO | PENDIENTE | | Beneficiario | PENDIENTE |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 1 | 13.30 - 15.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | Ligia Elemy García Villajuana | https://www.google.com/maps/place/Crist%C3%B3bal+Obreg%C3%B3n,+Chis./@16.4295536,- | DOMO PLAZA CENTRAL | Directora de Zona | Cel: 5512941351<br>Correo: garcia.ligia@gmail.com |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 2 | 13.30 - 15.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | Martha Fragoso Mandujano | https://www.google.com/maps/place/Crist%C3%B3bal+Obreg%C3%B3n,+Chis./@16.4295536,- | DOMO PLAZA CENTRAL | Subdirectora | Nombre: Martha Fragoso Mandujano<br>Cel: 9613594056 |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 2 | 13.30 - 15.00 | Chiapas | Villaflores | Cristobal de Obregón | Julio Espinosa Escobar | https://www.google.com/maps/place/Crist%C3%B3bal+Obreg%C3%B3n,+Chis./@16.4295536,- | DOMO PLAZA CENTRAL | Jefatura de Unidad Departamental | Jullio Espinosa Escobar<br>CEL 55 47668675 |
| SALUD | 21/11/2019 | EQUIPO 3 | 10.00 - 11.30 | Chiapas | Tuxtla Gutiérrez | | I.B. Daninnzza Desirée Campuzano Malfavaun | Unidad Administrativa, Edificio C, Segundo Piso, Colonia Maya C.P. 29007 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. | | Directora de Infraestructura en Salud | |
| | 21/11/2019 | EQUIPO 3 | 12.00 - 13.30 | Chiapas | Tuxtla Gutiérrez | | PENDIENTE | PENDIENTE | | Director/Directora de la Unidad Médica | |
| DIA 2 | | | | | | | | | | | |
| CULTURA | 22/11/2019 | EQUIPO 1 | 10.00 - 12.00 | Chiapas | Tuxtla Gutiérrez | Tuxtla Gutiérrez | Arqlgo. Andrés Brizuela Casimir | CONECULTA 12a. Oriente Norte No. 2 | PARQUE 5 DE MAYO | Jefe de Departamento de Monumentos Históricos e Infraestructura Turística en la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado | 9616490984 |
| | 22/11/2019 | EQUIPO 1 | 10.00 - 12.00 | Chiapas | Tuxtla Gutiérrez | Tuxtla Gutiérrez | Lic. Manuel Gutiérrez Ortiz | CONECULTA 12a. Oriente Norte No. 2 | PARQUE 5 DE MAYO | Coordinador Operativo Técnico del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas | 967 679 1297 |
| EDUCACIÓN | 22/11/2019 | EQUIPO X | PENDIENTE | Chiapas | POR DEFINIR: Cintalapa o Tuxtla Gutiérrez | | Ingeniero Romeo Natarén | PENDIENTE | | Subgerente de Supervisión de Obras y Proyectos Prioritarios del INIFED en CHIAPAS | 9615794666 |
| | 22/11/2019 | EQUIPO X | PENDIENTE | Chiapas | POR DEFINIR: Cintalapa o Tuxtla Gutiérrez | | PENDIENTE | PENDIENTE | | Residente técnico | PENDIENTE |
| | 22/11/2019 | EQUIPO X | PENDIENTE | Chiapas | Cintalapa | PENDIENTE | PENDIENTE | PENDIENTE | | Beneficiarios: Director de Escuela | PENDIENTE |
| | 22/11/2019 | EQUIPO X | PENDIENTE | Chiapas | Cintalapa | PENDIENTE | PENDIENTE | PENDIENTE | | Beneficiarios: Presidente Comité de Padres | PENDIENTE |

# Trabajo de campo en Morelos (2)

| SECTOR | FECHA | EQUIPO | HORA | ENTIDAD FEDERATIVA | MUNICIPIO | LOCALIDAD | PLANTEL/UNIDAD | NOMBRE DE LA(EL) ENTREVISTADA(O) | DIRECCIÓN | ENTRE CALLE Y CALLE, REFERENCIAS IMPORTANTES (monumento o centro comercial cercanos) | CARGO DEL ENTREVISTADO | CONTACTO DIRECTO | APOYO VISITA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DIA 1 | | | | | | | | | | | | | |
| SALUD | 10/02/2020 | EQUIPO 1 | 10.00 hrs | Morelos | Ayala | SAN PEDRO APATLACO | CENTRO DE SALUD RURAL 3 NB, CLAVE: MSSSA000186 | | CALLE ERNESTO PÉREZ 1 COLONIA CENTRO | | | DRA. LUZ MARIA RODRIGUEZ FLORES TEL: 7771202540<br>Teléfono Unidad Médica:735-302-22-77 | DRA. LUZ MARIA RODRIGUEZ FLORES<br>TEL: 7771202540<br>ENCARGADA DE DESPACHO DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN<br>SECRETARÍA DE SALUD DE MORELOS |
| VIVIENDA | 10/02/2020 | EQUIPO 2 | 10.00 - 11.00 | Morelos | Cuautla | Villa de Ayala | | Eudoxio Manuel Herrera Guzmán | Adolfo Lòpez Mateos No. 10, Villa de Ayala | entre Allende y Felipe Neri | Beneficiario | Beneficiario: 7353088170 | |
| | 10/02/2020 | EQUIPO 2 | 11.30 - 12.30 | Morelos | Zacatepec | COL. Lazaro Cardenas | | Sra. Carmen Carreon Salgado | Mante No.14 Col Lázaro Cárdenas , Zacatepec, Mor. | Juan Capistran Y Cuautotolapan | Beneficiaria | Beneficiaria: 7341200531 | |
| DIA 2 | | | | | | | | | | | | | |
| CULTURA | 11/02/2020 | EQUIPO 1 | 11.00 hrs | Morelos | Jojutla | | Presidencia Municipal de Jojutla | | | | | | |
| EDUCACIÓN | 11/02/2020 | EQUIPO 2 | 10.00 hrs | Morelos | Jojutla | | Plantel: NETZAHUALCOYOTL<br>CLAVE: 17DPR0855S | OLGA OLIVA MAZARI ESPIN | CALLE ADOLFO LOPEZ MATEOS<br>Código Postal:62910 | Cerca de Centro, 62900 Tehuixtla, Mor. | Beneficiarios: Directora de Escuela | Residente Técnico INIFED, Víctor Arana TEL: 7771627368 | |

## B.1. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

El PNR no cuenta con una metodología para la cuantificación de sus poblaciones potencial y objetivo. Por lo anterior, no existe información para el llenado de este anexo.

## B.2. Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios

El PNR no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos. Este Programa fue concebido para atender a las personas, infraestructura y bienes afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que no han sido atendidas o lo fueron de manera parcial. Por tanto, la cuantificación de la población potencial y la población objetivo se hizo en forma *a priori*, la cual aparece en el capítulo 1. Introducción, de la ROP 2020. En las ROP 2020 no se dice explícitamente, pero la posible población potencial es la siguiente: i) 186,256 viviendas; ii) 19,198 espacios educativos; iii) 297 espacios de salud, y iv) 2,340 bienes de patrimonio histórico y cultural. Asimismo, la posible población objetivo es de 132,731 viviendas, 4,107 escuelas, 276 unidades de salud y 1,140 bienes culturales.

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

El PNR debe transitar hacia la integración de información sobre la demanda total de apoyos y las características de las solicitudes recibidas. Para ello se puede utilizar el Sistema de Información de Reconstrucción (SIR) enunciado en las ROP 2020 y definido como el registro sistematizado de datos de todo el proceso del PNR, que permitirá obtener reportes de avances a nivel nacional, por entidad federativa o tipo de acción de reconstrucción, para efectos de instrumentar la toma de decisiones que contribuyan a optimizar las metas y objetivos del Programa.[47]

[47] El sitio de Internet del que aparentemente es el SIR se llama "Reconstruyendo Esperanza. Programa Nacional de Reconstrucción" https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/

## B.3. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa

Nombre del Programa:

Programa Nacional de Reconstrucción

Modalidad:

U-281

Instancia de Coordinación:

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Instancias Responsables:

Comisión Nacional de Vivienda
Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa
Secretaría de Salud
Secretaría de Cultura

Tipo de Evaluación:

Análisis exploratorio del diseño y del funcionamiento del Programa

Año de la evaluación:

Ejercicios fiscales 2019 y 2020

MIR 2020

| Nivel | Resumen narrativo |
|---|---|
| Fin | Contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de 2017 y 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados |
| Propósito | Los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población |
| Componentes | Viviendas sustituidas, reubicadas o reparadas |
| | Planteles educativos reconstruidos y rehabilitados |
| | Infraestructura de salud reconstruida y rehabilitada |
| | Bienes culturales intervenidos |
| Actividades | Seguimiento de las acciones autorizadas |
| | Validación y autorización de acciones |
| | Formalización de instrumentos legales |

## B.4. Indicadores

Nombre del Programa:
Programa Nacional de Reconstrucción
Modalidad:
U-281
Instancia de Coordinación:
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Instancias Responsables:
Comisión Nacional de Vivienda
Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa
Secretaría de Salud
Secretaría de Cultura
Tipo de Evaluación:
Análisis exploratorio del diseño y del funcionamiento del Programa
Año de la evaluación:
Ejercicios fiscales 2019 y 2020

| Nivel | Nombre | Método de cálculo | Claro | Relevante | Económico | Monitoreable | Adecuado | Definición | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Comportamiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fin | Índice acumulado de localidades atendidas | (Porcentaje de viviendas atendidas*0.6) más (porcentaje de inmuebles educativos atendidos*0.2) más (porcentaje de infraestructura de salud atendida*0.15) más (porcentaje de bienes culturales atendidos*0.05) | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

| Nivel | Nombre | Método de cálculo | Claro | Relevante | Económico | Monitoreable | Adecuado | Definición | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Comportamiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Propósito | Porcentaje de municipios afectados en inmuebles de salud que concluyen las acciones de reconstrucción | (Número de municipios con acciones de reconstrucción de inmuebles de salud concluidas e intervenidas) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de municipios afectados que tiene reestablecidos sus condiciones de vivienda | (Número de municipios atendidos con acciones de reconstrucción de vivienda) / (Total de municipios afectados por los sismos) × 100 | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de municipios afectados en sus Planteles Educativos en que concluyen las acciones de reconstrucción | (Número de municipios con acciones de reconstrucción en planteles educativos concluidos e intervenidos) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de municipios afectados en bienes culturales que concluyen las acciones de reconstrucción | ((Número de municipios con acciones de reconstrucción de bienes culturales concluidos e intervenidos) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

| Nivel | Nombre | Método de cálculo | Claro | Relevante | Económico | Monitoreable | Adecuado | Definición | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Comportamiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Componente | Porcentaje de viviendas afectadas por los sismos que reciben apoyos para su reconstrucción | (Número de viviendas que reciben apoyo para reconstrucción / Total de viviendas afectados por los sismos) × 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de planteles educativos dañados por los sismos atendidos con acciones de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento. | (Número de planteles educativos atendidos en rehabilitación, reconstrucción y equipamiento) / (Total de planteles educativos por atender afectados por los sismos) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de inmuebles de salud reconstruidos y rehabilitados | (Número de inmuebles de salud reconstruidos y rehabilitados) / (Total de inmuebles de salud afectados por los sismos) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Número de acciones para intervenir los bienes culturales dañados por los sismos | (Número de bienes culturales intervenidos) / (Total de bienes culturales afectados por los sismos) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| Actividad | Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de Salud para la reconstrucción | (seguimiento a los apoyos de salud / (Total de apoyos de salud autorizados) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

| Nivel | Nombre | Método de cálculo | Claro | Relevante | Económico | Monitoreable | Adecuado | Definición | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Comportamiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actividad | Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de Cultura para la reconstrucción | (Número de seguimientos a los apoyos de cultura) / (Total de apoyos de cultura autorizados) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones para la reconstrucción en planteles educativos. | (Número de acciones de Educación con seguimiento de verificación) / (Total de acciones de Educación autorizadas) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de avance en el seguimiento de los apoyos de vivienda autorizados para la reconstrucción | (Número de seguimientos a los apoyos) / (Total de apoyos autorizados) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de acciones de inmuebles de salud para la reconstrucción validadas y autorizadas. | (Número de acciones de salud validadas y autorizadas para los inmuebles de salud) / (Total de acciones para salud programadas) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de acciones de planteles educativos para la reconstrucción validadas y autorizadas. | (Número de acciones para reconstrucción de escuelas validadas y autorizadas / Total de acciones programadas para reconstrucción de escuelas) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

| Nivel | Nombre | Método de cálculo | Claro | Relevante | Económico | Monitoreable | Adecuado | Definición | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Comportamiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actividad | Porcentaje de acciones de bienes culturales para la reconstrucción validadas y autorizadas. | (Número de acciones para cultura validadas y autorizadas / (Total de acciones para cultura programadas) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de acciones para reconstrucción de vivienda validadas y autorizadas | (Número de acciones para reconstrucción de vivienda validadas y autorizadas / Total de acciones programadas para reconstrucción de vivienda) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de formalización de instrumentos legales de los apoyos de inmuebles de Salud para la reconstrucción | ((Número de instrumentos legales formalizados para la reconstrucción de inmuebles de Salud) / (Total de acciones para Salud autorizadas)) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de formalización de instrumentos legales de los apoyos de bienes culturales para la reconstrucción | (Número de instrumentos legales formalizados para la reconstrucción de bienes culturales) /(Total de acciones de Cultura autorizadas * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |
| | Porcentaje de formalización de convenios para la reconstrucción de la vivienda | (Número de convenios para la reconstrucción de la vivienda formalizados) / (Total de acciones validadas y | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | autorizadas por la CONAVI) * 100 | | | | | | | | | | | |
| **Nivel** | **Nombre** | **Método de cálculo** | **Claro** | **Relevante** | **Económico** | **Monitoreable** | **Adecuado** | **Definición** | **Unidad de medida** | **Frecuencia de medición** | **Línea base** | **Metas** | **Comportamiento** |
| Actividad | Porcentaje de formalización de convenios de concertación de acciones para la reconstrucción en planteles educativos. | (Número de convenios de concertación formalizados para la reconstrucción de planteles educativos) / (Total de acciones para la reconstrucción de planteles educativos autorizados) * 100 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | NO | Ascendente |

## B.5. Metas del Programa

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

## B.6. Propuestas de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados

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

La falta de lógica horizontal de la MIR se explica por el no acceso público a información requerida para el cálculo de los indicadores, así como la inexistencia de metas.

En el siguiente cuadro 1 se presenta la redacción original de la MIR para el ejercicio fiscal 2019 y una propuesta de modificaciones que elabora este equipo evaluador con la intención de resolver las deficiencias encontradas en sus elementos y mejorar la calidad de este instrumento de valoración del desempeño del Programa.

Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados

| **Fin** | | | |
|---|---|---|---|
| **Objetivo** | | | |
| **Dice:**<br>Contribuir a la realización de los derechos de las personas y comunidades damnificadas por los sismos de 2017 y 2018, mediante la reconstrucción de las viviendas, planteles educativos, inmuebles de salud y bienes culturales afectados. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Observaciones** |
| **Dice:**<br>Índice acumulado de localidades atendidas. | Mide el nivel de atención de localidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. | (Porcentaje de viviendas atendidas*0.6) más (porcentaje de inmuebles educativos atendidos*0.2) más (porcentaje de infraestructura de salud atendida*0.15) más (porcentaje de bienes culturales atendidos*0.05) | |

| Indicador | Definición | Método de Calculo | Observaciones |
|---|---|---|---|
| **Debe decir:**<br>Total acumulado de municipios atendidos. | Mide el número acumulado de municipios que recibieron al menos el apoyo para una acción o proyecto durante el ejercicio presupuestal. | Número de municipios distintos que recibieron al menos un apoyo en 2019 + número de municipios distintos con al menos un apoyo en 2020 + número de municipios distintos con al menos un apoyo en 2021. | Indicador nuevo que se propone para valorar el avance territorial en las acciones y proyectos de reconstrucción. |
| **Propósito** | | | |
| **Objetivo** | | | |
| **Dice:**<br>Los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 recuperan los inmuebles de salud, educación, vivienda y bienes culturales dañados, para beneficio de la población. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Observaciones** |
| **Debe decir:**<br>Porcentaje de localidades atendidas | Mide el porcentaje de localidades atendidas con acciones de reconstrucción en vivienda, educación, salud e intervención en los bienes culturales, dañados por los sismos. | (Total de localidades atendidas) / (Total de localidades afectadas por los sismos) * 100 | Indicador nuevo propuesto que busca valorar el total de localidades atendidas en relación a las localidades que forman parte de la población objetivo |
| **Dice:**<br>Porcentaje de municipios afectados en inmuebles de salud que concluyen las acciones de reconstrucción | Mide el número de municipios atendidos con acciones de reconstrucción en inmuebles de salud dañados por los sismos. | (Número de municipios con acciones de reconstrucción de inmuebles de salud concluidas e intervenidas) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |
| Porcentaje de municipios afectados que tiene reestablecidos sus condiciones de vivienda. | Mide el número de municipios que son atendidos con acciones de reconstrucción de vivienda respecto al total de municipios afectadas por los sismos | (Número de municipios atendidos con acciones de reconstrucción de vivienda) / (Total de municipios afectados por los sismos) × 100 | |

| Indicador | Definición | Método de Calculo | Observaciones |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de municipios afectados en sus Planteles Educativos en que concluyen las acciones de reconstrucción | Mide el número de municipios atendidos con acciones de reconstrucción en planteles educativos dañados por los sismos. | (Número de municipios con acciones de reconstrucción en planteles educativos concluidos e intervenidos) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |
| Porcentaje de municipios afectados en bienes culturales que concluyen las acciones de reconstrucción | Mide el número de municipios atendidos con acciones de reconstrucción en intervención en los bienes culturales, dañados por los sismos. | ((Número de municipios con acciones de reconstrucción de bienes culturales concluidos e intervenidos) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |
| **Debe decir:** Porcentaje de municipios atendidos por el sector vivienda | Mide el porcentaje de municipios atendidos con acciones de vivienda en las líneas de apoyo de reparación parcial, reparación total, reubicación y sustentabilidad, en relación al total de municipios afectados | (Número de municipios con acciones de reconstrucción de vivienda) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | Estos cuatro indicadores permitirán valorar el grado de intervención de cada una de las Instancias Responsables en relación a la población objetivo del Programa, es decir los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018. |
| Porcentaje de municipios atendidos por el sector educación | Mide el porcentaje de municipios atendidos con acciones de reparación, rehabilitación, reconstrucción, adecuación o equipamiento de infraestructura física educativa, en relación al total de municipios afectados | (Número de municipios con acciones de reconstrucción de infraestructura física educativa) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |
| Porcentaje de municipios atendidos por el sector salud | Mide el porcentaje de municipios atendidos con acciones de rehabilitación, substitución o reubicación de unidades médicas, en relación al total de municipios afectados | (Número de municipios con acciones de reconstrucción de infraestructura de salud) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de municipios atendidos por el sector cultura | Mide el porcentaje de municipios atendidos con acciones de restauración, rehabilitación, conservación, mantenimiento, capacitación y prevención en bienes culturales, en relación al total de municipios afectados | (Número de municipios con acciones de recuperación de bienes culturales) / (Total de municipios afectados por los sismos) * 100 | |
| **Componente** | | | |
| **Objetivo** | | | |
| **Dice:**<br>Viviendas sustituidas, reubicadas o reparadas<br>Planteles educativos reconstruidos y rehabilitados<br>Infraestructura de salud reconstruida y rehabilitada<br>Bienes culturales intervenidos | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Justificación** |
| **Dice:**<br>Porcentaje de viviendas afectadas por los sismos que reciben apoyos para su reconstrucción | Mide el porcentaje de viviendas que son atendidas respecto del número de viviendas que sufrieron un daño parcial o total en los sismos y que están contenidas en el padrón de damnificados integrados por SEDATU | (Número de viviendas que reciben apoyo para reconstrucción/Total de viviendas afectados por los sismos) × 100 | |
| Porcentaje de planteles educativos dañados por los sismos atendidos con acciones de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento. | Mide los planteles educativos atendidos con acciones de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento. | (Número de planteles educativos atendidos en rehabilitación, reconstrucción y equipamiento) / (Total de planteles educativos por atender afectados por los sismos) * 100 | |
| Porcentaje de inmuebles de salud reconstruidos y rehabilitados | Mide los inmuebles de salud (como hospitales, clínicas, centros de salud, entre otros) que se reconstruyen y rehabilitan | (Número de inmuebles de salud reconstruidos y rehabilitados) / (Total de inmuebles de salud afectados por los sismos) * 100 | |
| Número de acciones para intervenir los bienes culturales dañados por los sismos | Mide las acciones para intervenir los bienes culturales dañados por los sismos. | (Número de bienes culturales intervenidos) / (Total de bienes culturales afectados por los sismos) * 100 | |

| Indicador | Definición | Método de Calculo | Justificación |
|---|---|---|---|
| **Debe decir:**<br>Porcentaje acumulado de acciones de vivienda realizadas. | Mide el porcentaje de avance en las acciones realizadas en el sector vivienda, en relación a la población objetivo total | [(Número de acciones de vivienda en 2019 + número de acciones de vivienda en 2020 + número de acciones de vivienda en 2021) / 186,526)] * 100 | Estos indicadores servirán para valorar el grado de avance acumulado en la atención a la población objetivo que se cuantificó de manera *a priori*, y cuyos montos se presentan en las ROP 2020. |
| Porcentaje acumulado de acciones de infraestructura educativa realizadas. | Mide el porcentaje de avance en las acciones realizadas en el sector educación, en relación a la población objetivo total | [(Número de acciones de infraestructura educativa en 2019 + número de acciones de infraestructura educativa en 2020 + número de acciones de infraestructura educativa en 2021) / 19,198)] * 100 | |
| Porcentaje acumulado de acciones de infraestructura de salud realizadas. | Mide el porcentaje de avance en las acciones realizadas en el sector salud, en relación a la población objetivo total | [(Número de acciones de infraestructura de salud en 2019 + número de acciones de infraestructura de salud en 2020 + número de acciones de infraestructura de salud en 2021) / 297)] * 100 | |
| Porcentaje acumulado de acciones de bienes culturales realizadas. | Mide el porcentaje de avance en las acciones realizadas en el sector cultura, en relación a la población objetivo total | [(Número de acciones de bienes culturales en 2019 + número de acciones de bienes culturales en 2020 + número de acciones de bienes culturales en 2021) / 2,340)] * 100 | |

| **Actividad** |
|---|
| **Objetivo** |
| **Dice:**<br>Seguimiento de las acciones autorizadas<br>Validación y autorización de acciones<br>Formalización de instrumentos legales. |
| **Debe decir:**<br>Cumplimiento de los procesos sustantivos del Programa Nacional de Reconstrucción |

| Indicador | Definición | Método de Calculo | Justificación |
|---|---|---|---|
| **Dice:** | | | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de los apoyos de vivienda autorizados para la reconstrucción. | Mide el seguimiento de los apoyos autorizados para la vivienda a las personas que cumplen con los criterios establecidos en las reglas de operación de CONAVI. | (Número de seguimientos a los apoyos) / (Total de apoyos autorizados) * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de Salud para la reconstrucción. | Mide el promedio de seguimiento de los apoyos de salud. | (seguimiento a los apoyos de salud / (Total de apoyos de salud autorizados) * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de Educación para la reconstrucción. | Mide el promedio de seguimiento de las acciones para educación. | (Número de acciones de Educación con seguimiento de supervisión) / (Total de acciones de Educación autorizadas) * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de Cultura para la reconstrucción. | Mide el promedio de seguimiento de los apoyos para los bienes culturales. | (Número de seguimientos a los apoyos de cultura) / (Total de apoyos de cultura autorizados) * 100 | |
| Porcentaje de selección y validación de apoyos de vivienda para la reconstrucción. | Mide los apoyos de vivienda, autorizados a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidas en las reglas de operación de CONAVI. | (Número de apoyos autorizados) / (Total de apoyos programados para vivienda) * 100 | |
| Porcentaje de selección y validación de Apoyos de acciones de inmuebles de salud para la reconstrucción. | Mide los apoyos de vivienda, Validados para la entrega del apoyo a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidas en las reglas de operación de SALUD. | (Número de acciones de salud seleccionadas y validadas para los inmuebles de salud) / (Total de acciones para salud programadas) * 100 | |
| Porcentaje de selección y validación de Apoyos de acciones de inmuebles de educación para la reconstrucción. | Mide los apoyos de Educación, Validados para la entrega del apoyo a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidas en los lineamientos específicos del sector. | (Número de acciones para educación autorizadas) / (Total de acciones para educación) * 100 | |

| Indicador | Definición | Método de Calculo | Justificación |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de selección y validación de Apoyos de acciones de bienes culturales para la reconstrucción. | Mide los apoyos de vivienda, Validados para la entrega del apoyo a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidas en las reglas de operación de CULTURA. | (Número de acciones para cultura Seleccionadas y Validadas / (Total de acciones para cultura programadas) * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de acciones de vivienda para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en vivienda. | (Número de acciones formalizadas para vivienda) / (Total de acciones para vivienda programadas) * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de apoyos de inmuebles de Salud para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en Salud. | (Número de acciones formalizadas para Salud) / (Total de acciones para Salud programadas) * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de acciones de inmuebles de educación para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en SEP. | (Número de acciones formalizadas para SEP) / (Total de acciones para SEP programadas) * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de apoyos de bienes culturales para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en Cultura. | (Número de acciones formalizadas para Cultura) /(Total de acciones de Cultura programadas) * 100 | |
| **Debe decir:**<br>Porcentaje de selección y validación de apoyos de vivienda para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de apoyos de vivienda, autorizados a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidos en los Lineamientos Específicos de la CONAVI. | [(Número de apoyos autorizados) / (Total de apoyos programados para vivienda)] * 100 | En estos indicadores se hacen pequeños ajustes a la definición y al método de cálculo. Estos indicadores están vinculados con el componente de selección de beneficiarios del modelo general de procesos. |
| Porcentaje de selección y validación de apoyos de acciones de infraestructura educativa para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de apoyos de educación, validados para la entrega del apoyo a las personas que cumplen con los criterios de selección establecidos en los Lineamientos Específicos del sector. | [(Número de acciones para educación autorizadas) / (Total de acciones programadas para educación)] * 100 | |
| Porcentaje de selección y validación de apoyos de acciones de infraestructura de salud para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de apoyos de salud, validados para la entrega del apoyo a las entidades federativas que cumplen con los criterios de selección establecidos en los Lineamientos Específicos del sector. | [(Número de acciones para salud autorizadas) / (Total de acciones programadas para salud)] * 100 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de selección y validación de apoyos de acciones de bienes culturales para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de apoyos de cultura, validados para la entrega del apoyo a las entidades federativas, municipios, instituciones académicas y particulares que cumplen con los criterios de selección establecidos en los Lineamientos Específicos del sector. | [(Número de acciones para cultura autorizadas) / (Total de acciones programadas para cultura)] * 100 | |
| Porcentaje de formalización de convenios de acciones de vivienda para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en vivienda. | [(Número de acciones formalizadas para vivienda) / (Total de acciones para vivienda programadas)] * 100 | Indicadores relacionados con el componente de entrega de apoyos del modelo general de procesos |
| Porcentaje de formalización de Convenios de acciones de inmuebles de educación para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en educación. | [(Número de acciones formalizadas para educación) / (Total de acciones para educación programadas)] * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de apoyos de inmuebles de salud para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en salud. | [(Número de acciones formalizadas para salud) / (Total de acciones para salud programadas)] * 100 | |
| Porcentaje de formalización de Convenios de apoyos de bienes culturales para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de cumplimiento en la formalización de instrumentos legales de los apoyos en cultura. | [(Número de acciones formalizadas para cultura) /(Total de acciones de cultura programadas)] * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de vivienda autorizadas para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de seguimiento de las acciones autorizadas de vivienda. | [(Número de seguimientos a las acciones de vivienda) / (Total de acciones autorizadas)] * 100 | Indicadores que tienen que ver con el componente de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos del modelo general de procesos |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de educación autorizadas para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de seguimiento de las acciones de educación. | [(Número de acciones de educación con seguimiento de supervisión) / (Total de acciones autorizadas)] * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de salud autorizadas para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de seguimiento de las acciones de salud. | [(Número de acciones de salud con seguimiento de supervisión) / (Total de apoyos de salud autorizados)] * 100 | |
| Porcentaje de avance en el seguimiento de las acciones de cultura para la reconstrucción. | Mide el porcentaje de seguimiento de las acciones de cultura. | (Número de acciones de cultura con seguimiento de supervisión) / (Total de apoyos de cultura autorizados)] * 100 | |

## B.7. Gastos desglosados del Programa y criterios de clasificación

En el Cuatro Informe Trimestral 2019 se ofrece información sobre el presupuesto asignado, modificado y ejercido al 31 de diciembre de 2019:

PNR: presupuesto 2019
(millones de pesos)[48]

| Sector | Asignado (1) | Modificado (2) | Ejercido (3) | Avance (3)/(2) |
|---|---|---|---|---|
| Total | 8,000.0 | 7,580.4 | 7,338.9 | 97% |
| | | | | |
| Coordinación | 368.0 | 48.5 | 24.0 | 49% |
| Vivienda | 5,232.0 | 5,297.2 | 5,234.7 | 99% |
| Educación | 800.0 | 1,170.4 | 1,170.4 | 100% |
| Salud | 800.0 | 554.1 | 554.1 | 100% |
| Cultura | 800.0 | 510.2 | 355.7 | 70% |

Fuente: Cuarto Informe Trimestral 2019.

De manera adicional, en el numeral 3.3 de los Lineamientos Generales del PNR para el ejercicio fiscal 2019 se mencionaba que las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, atención ciudadana y evaluación externa del Programa, es decir los gatos de operación, no deberá exceder el 5% del presupuesto total asignado al PNR, y sería ejercido de la siguiente forma según las Instancias que participan en el Programa: i) 1.5% Instancia de Coordinación, y ii) 3.5% Instancias Responsables.

Para el ejercicio fiscal 2020, el PEF consideró los siguientes recursos asignados al PNR:

PNR: presupuesto 2020
(millones de pesos)

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

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2020.

Es indudable que el significativo recorte presupuestal al PNR, uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, en el ejercicio fiscal 2020 en relación a su presupuesto modificado de 2019 repercutirá en una menor cantidad de acciones realizadas para este año, así como retrasar aún más la oportunidad de que las personas y las comunidades retornen a la normalidad de su vida cotidiana. Es escandaloso el recorte en educación, del -99%, y se

[48] De acuerdo a información de la Secretaría de Salud, el presupuesto ejercido por este sector fue de 304.3 millones de pesos, en vez de los 554.1 millones de pesos mencionados en el Cuarto Informe Trimestral del PNR.

esperaría que durante el transcurso del año se publique una modificación a las ROP 2020 con la nueva estrategia de atención en el sector educación, una vez concluida la extinción del INIFED.

En las ROP 2020 se menciona que de los recursos asignados al PNR en 2020 se destinará hasta 5% del total para gastos de operación. Para tal efecto, la distribución del recurso destinado a gastos de operación será de la siguiente manera: i) Coordinación, 1.5%; ii) Instancias Responsables, 3.5%. Los gastos de operación se destinarán para el desarrollo de diversas acciones de planeación, operación, supervisión, verificación, seguimiento y evaluación.

## B.8. Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo local

Nombre del Programa:
Programa Nacional de Reconstrucción
Modalidad:
U-281
Instancia de Coordinación:
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Instancias Responsables:
Comisión Nacional de Vivienda
Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa
Secretaría de Salud
Secretaría de Cultura
Tipo de Evaluación:
Análisis exploratorio del diseño y del funcionamiento del Programa
Año de la evaluación:
Ejercicios fiscales 2019 y 2020

| Nombre del Programa | Modalidad y clave | Dependencia Entidad | Propósito | Población objetivo | Tipo de apoyo | Cobertura geográfica | Fuentes de información | ¿Coincide con el Programa evaluado? | ¿Se complementa con el Programa evaluado? | Justificación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) | | Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana | El Fondo de Desastres Naturales es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un | Los procesos de acceso permiten apoyar a las entidades federativas, cuando los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores superen su | i) para solventar situaciones de emergencia; ii) apoyos parciales inmediatos, y iii) subsidio para reconstrucción | Las 32 entidades federativas del país | Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales | No | Si | El FONDEN tiene por objeto otorgar subsidios para remediar emergencias y daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador. |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. | capacidad financiera y operativa de respuesta, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de las disposiciones aplicables. | | | | | | El PNR otorga subsidios a municipios, localidades y población que no fue atendida por el FONDEN, o que lo fue de manera parcial. |

## 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 |

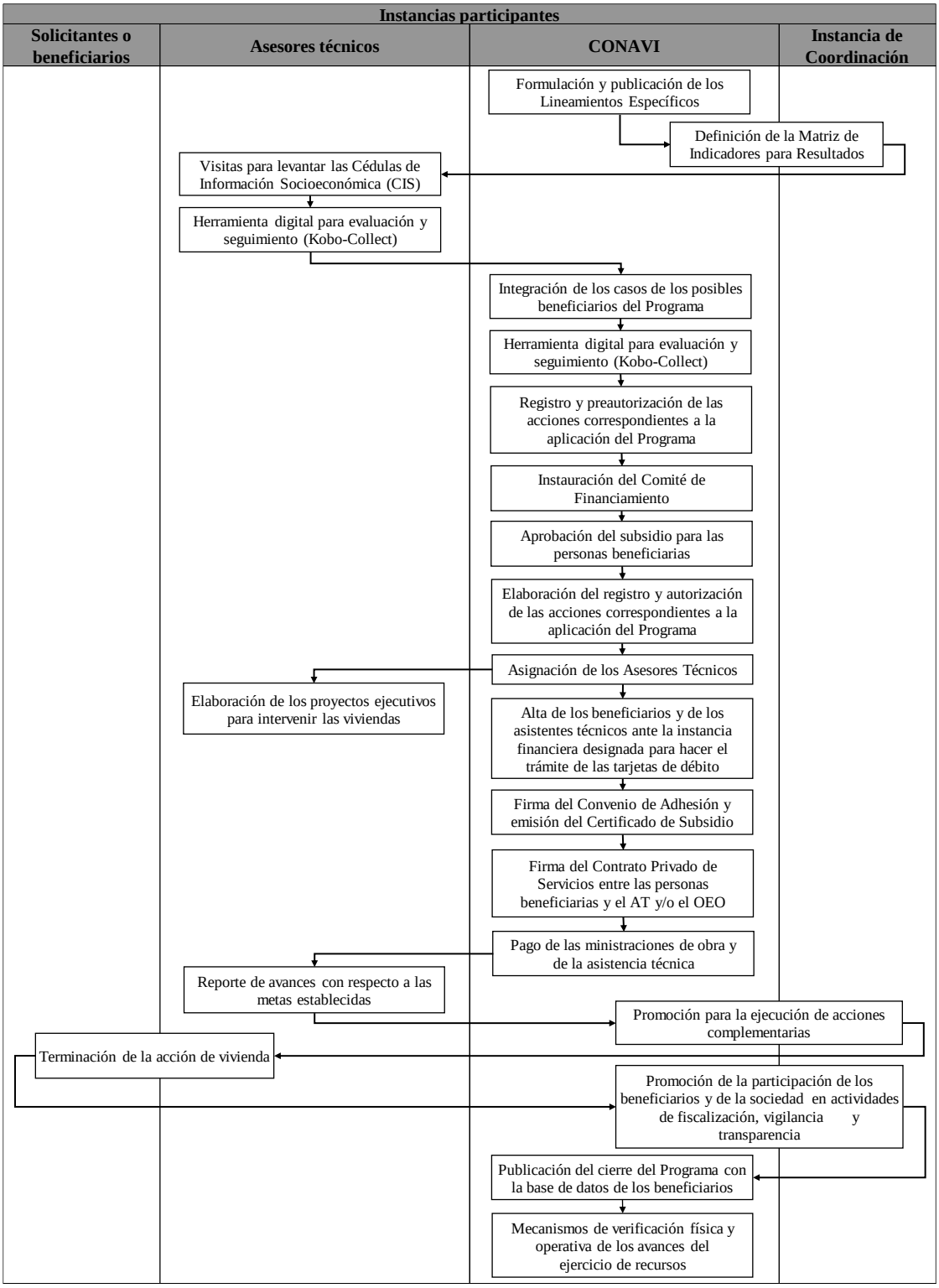
| Componentes del modelo general de procesos | Macroproceso de coordinación | Macroproceso de vivienda | Macroproceso de educación | Macroproceso de salud | Macroproceso de cultura |
|---|---|---|---|---|---|
| 4. Selección de beneficiarios | 10. Promoción de convenios de colaboración y de coordinación | 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 la persona beneficiaria 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 del asistente técnico | 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 del proyecto de intervención de la vivienda | 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 | | | |

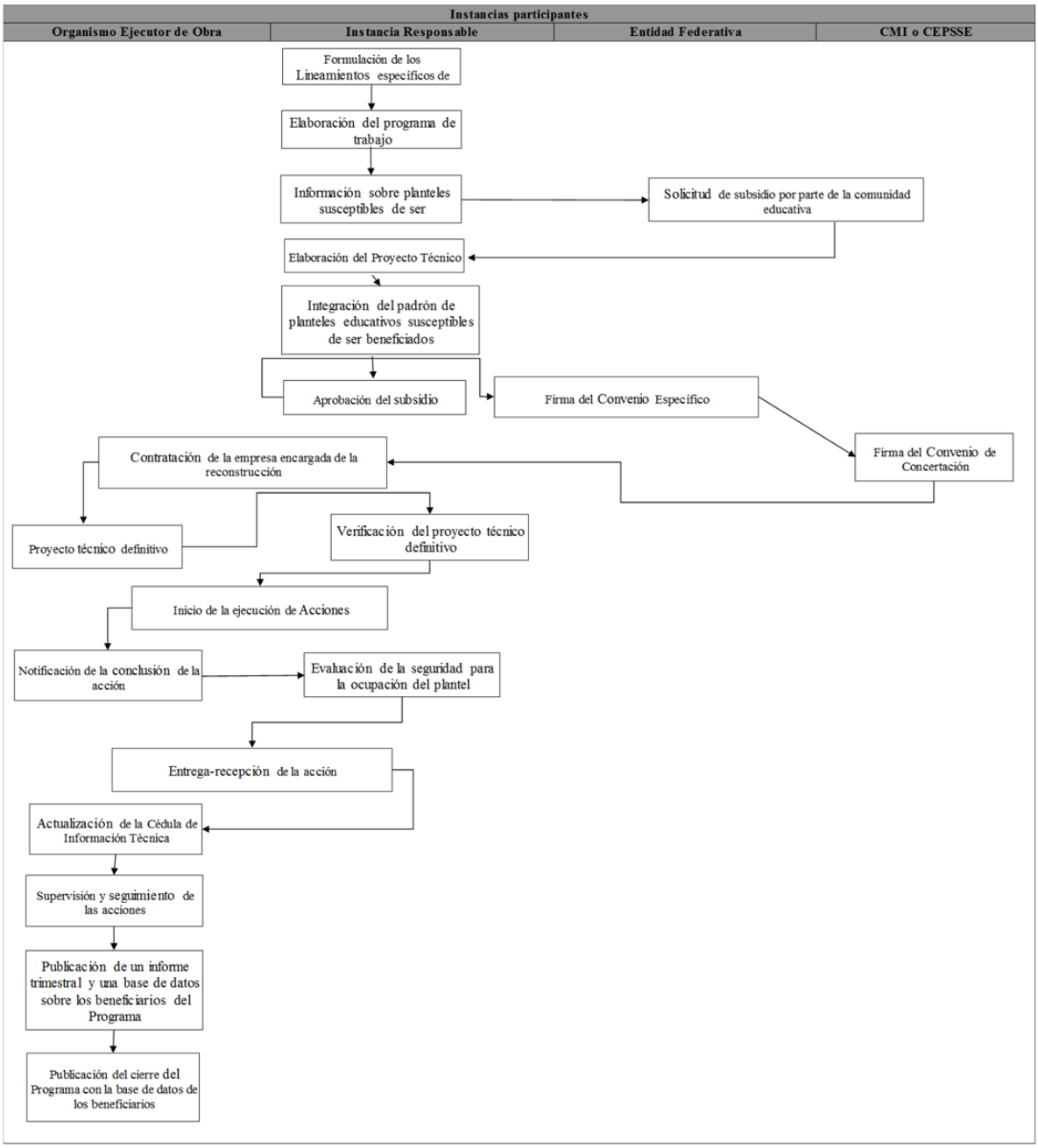
| Componentes del modelo general de procesos | Macroproceso de coordinación | Macroproceso de vivienda | Macroproceso de educación | Macroproceso de salud | Macroproceso de cultura |
|---|---|---|---|---|---|
| Monitoreo y evaluación | 18. Definición de los periodos y mecanismos para realizar evaluaciones 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 | | | | |

## C.2. Flujogramas del Programa

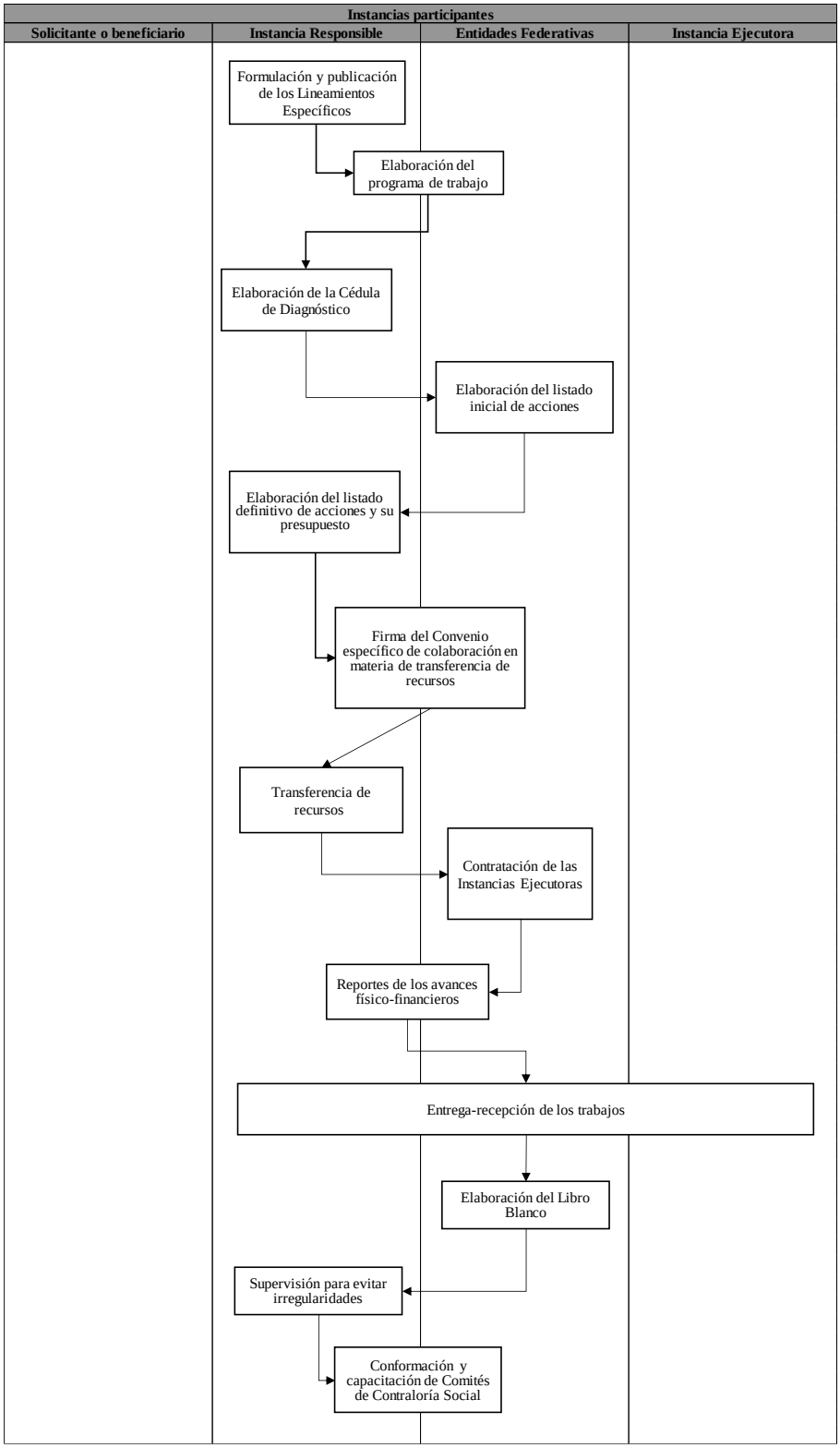
Flujograma del macroproceso de vivienda



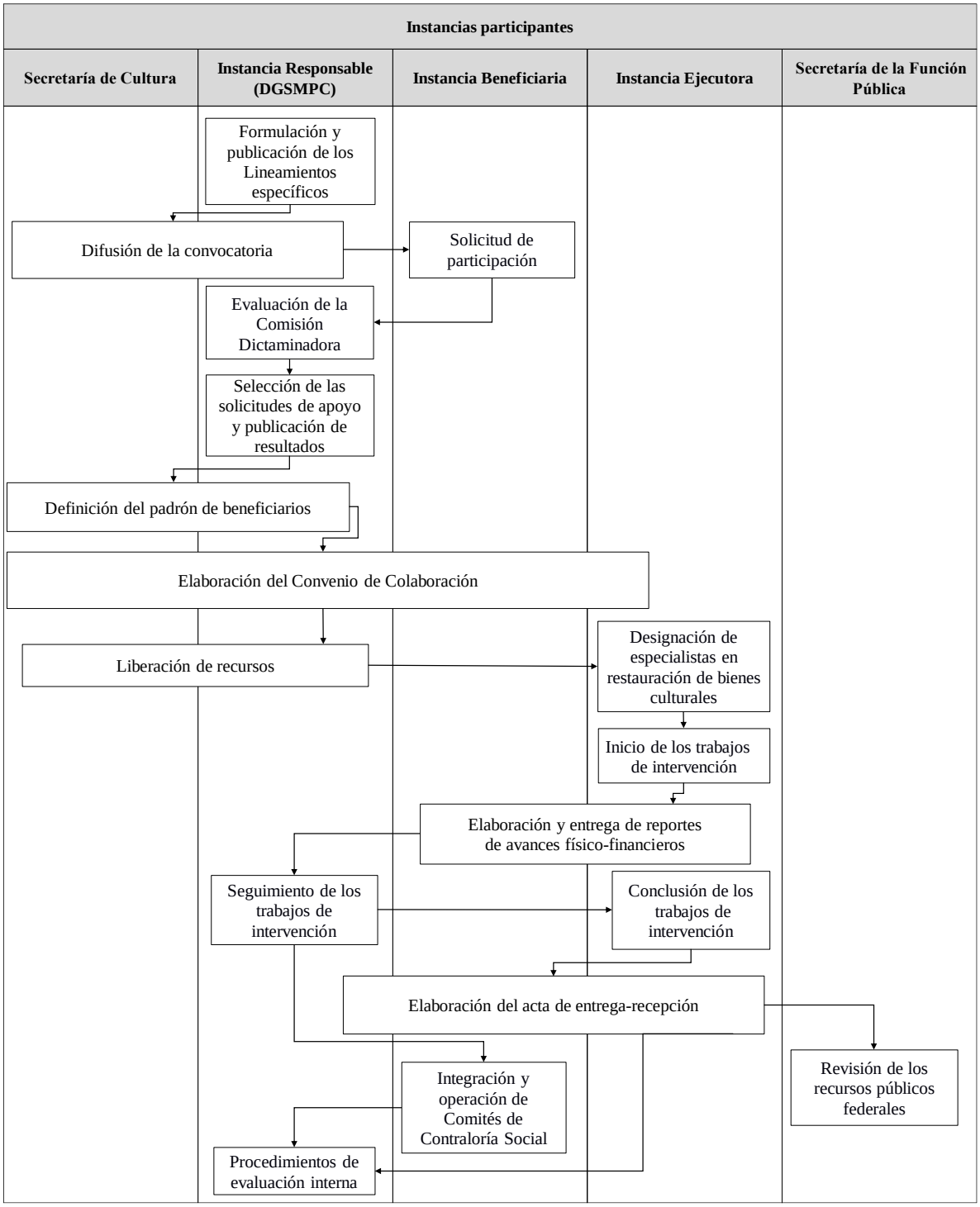
Flujograma del macroproceso de educación



Flujograma del macroproceso de salud



Flujograma del macroproceso de cultura



## C.3. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos

Macroproceso de vivienda

| **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 de intervención 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 |

Macroproceso de educación

| **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<br>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 |
| | **Infraestructura** | |
| | **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 |

Macroproceso de salud

| **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 |

Macroproceso de cultura

| **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, una parte de la producción de bienes y servicios se destinó a la elaboración del proyecto ejecutivo, y otra parte a las acciones propiamente dichas |
| | **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** | Restauración, rehabilitación y mantenimiento de bienes culturales |
| | **¿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 se utilizan para analizar el seguimiento del Programa |
| **¿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 |

## C.4. Fortalezas y áreas de oportunidad

| 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 consiste en atender a los municipios, a las localidades y a la población que fueron afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y de febrero de 2018 y que a la fecha no han logrado regresar a la normalidad de su vida cotidiana; iii) su normatividad, expresada en las ROP 2020, es clara y no presenta contradicción a su interior; iv) la claridad de las ROP 2020 se expresa en un reconocimiento y descripción 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 ya sea del INVI o del FONDEN; vi) existen iniciativas de conformar grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria; vii) el Programa contempla, en mayor o menor grado según el sector correspondiente, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, mucho más en vivienda, mucho menos en salud; viii) 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; ix) una muy buena parte de los funcionarios y los operadores de las Instancias Responsables aseguran que este Programa es una forma distinta de hacer política social, debido a la mayor cercanía entre las autoridades y la población, y la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, y x) 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 en 2019 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 iniciaran las obras de reconstrucción; iii) el PNR tuvo una cantidad mucho muy reducida de acciones de reconstrucción concluidas al 31 de diciembre de 2019; iv) el otorgamiento directo del subsidio a la población beneficiaria en vivienda se tradujo en la muy reducida conclusión de acciones del Programa, así como en la baja eficiencia y efectividad en sus resultados; v) el significativo recorte presupuestal al PNR en 2020 repercutirá en la observancia de metas mucho más discretas con respecto a 2019 y a la postergación, una vez más, de la oportunidad de regresar a la población y a las comunidades a la normalidad de su vida cotidiana; vi) 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; vii) 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; viii) 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; ix) 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; x) 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 xi) 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. | Por otro lado, las amenazas más relevantes para el PNR en 2020 consisten, por un lado, en la valoración que se haga de éste por parte del Gobierno de México, situación que se traduce en el presupuesto autorizado y en su duración. La CIR, órgano de coordinación del Programa, se creó con carácter transitorio. El Programa no está exento a su desaparición en cualquier momento y a través de un simple mensaje emitido por el Presidente de México en su conferencia matutina. La segunda gran amenaza consiste en las repercusiones que tendrá la pandemia del COVID-19 en la actuación y toma de decisiones del Gobierno de México, en las recomendaciones de distanciamiento social y en la temporalidad que se tenga en 2020 para iniciar con las acciones de reconstrucción, objeto del Programa. |

## C.5. Identificación de riesgos en la normatividad del Programa

| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias) | Se sugiere decir: | Efecto esperado de aplicar la acción de mejora | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|---|---|---|---|---|---|
| ROP 2020 | En el Capítulo 1. Introducción, no hay una justificación adecuada de la creación del Programa | No existen elementos para valorar la creación del PNR, así como su utilidad en la política social del Gobierno de México | El equipo evaluador sugiere incorporar dos párrafos que se presentan en el rubro de recomendaciones del presente análisis exploratorio | Consolidar la justificación de la creación del PNR | Que la Instancia de Coordinación no considere relevante hacer una justificación a la creación del Programa |
| ROP 2020 | Las ROP 2020 no habían sido publicadas en el DOF por lo menos hasta el 31 de marzo de 2020 | El PNR no puede iniciar con la firma de contratos y convenios para formalizar los proyectos y las acciones de reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020 | Que se publiquen lo antes posible, | Iniciar con la formalización de los contratos y convenios | Que se tome en cuenta las restricciones impuestas por el mandato de distanciamiento social impuesto por la pandemia del Covid-19 |
| ROP 2020 | El SIR no se menciona explícitamente que sea una fuente de información de acceso público | No se cuenta con información de acceso público para conocer las acciones del Programa, así como sus avances, cobertura y presupuesto | Que el SIR sea una plataforma de acceso público y con información actualizada sobre el diseño y el funcionamiento del PNR | Mayor conocimiento del Programa. Este aspecto puede coadyuvar a tener una difusión del Programa más asertiva | Que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables no tengan la capacidad y la voluntad para generar la información |
| Diagnóstico 2020 | No hay alusión a la vinculación del PNR con el cumplimiento de los ODS | No se podrá valorar la aportación del PNR al logro de este instrumento de la Agenda internacional | El equipo evaluador sugiere incorporar el párrafo que se presenta en el rubro de recomendaciones | Tener mayor conocimiento sobre la interrelación del PNR con los ODS | Que la Instancia de Coordinación no considere relevante explicitar el vínculo entre el PNR y los ODS |
| ROP 2020 | No se habla sobre el principio de integralidad de las acciones que aparecía en los Lineamientos Generales del PNR de 2019 | El no priorizar lugares, o focalizar las acciones en éstos, provoca que no se aprovechen economías de escala, y no coadyuva a que las localidades retornen a la normalidad | Que el PNR implemente una estrategia de concentración territorial de acciones, como por ejemplo establecer localidades de atención prioritaria | Aprovechar economías de escala y procurar retornar a las localidades más afectadas a la normalidad de su vida cotidiana. | Que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables no consideren conveniente la focalización territorial de las acciones |

| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias) | Se sugiere decir: | Efecto esperado de aplicar la acción de mejora | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|---|---|---|---|---|---|
| MIR 2020 | El PNR no ha avanzado lo suficiente en la definición de su MIR | La MIR del Programa carece de lógica horizontal | El equipo evaluador sugiere algunas modificaciones, las cuales aparecen en el rubro de recomendaciones y en el Anexo 2.6 | Avanzar en la consolidación del diseño y operatividad de la MIR | Que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables no consideren pertinentes las sugerencias emitidas en este análisis exploratorio |
| ROP 2020 | En el rubro 7.1.6 Operación del sector vivienda no se establecen fechas para que la población beneficiaria reciba las ministraciones correspondientes | No existe certidumbre sobre la continuación de los trabajos de reconstrucción de vivienda por falta de recursos económicos | Que en la normatividad se establezca una fecha máxima para la entrega de ministraciones | No tener tantos tiempos perdidos y coadyuvar a concluir con las acciones de reconstrucción de viviendas | Que la Instancia de Coordinación y la Instancia Responsable no consideren viable esta sugerencia |
| ROP 2020 | En las ROP ya no se contempla que la población beneficiaria del sector vivienda reciba el subsidio a través de una cuenta de BANSEFI | La apertura de cuentas bancarias ahora es con Banco Azteca, institución que sigue funcionando como banca privada | Que el PNR procure regresar a BANSEFI como la institución bancaria para la apertura de cuentas y gestión de los subsidios en el sector vivienda | Mayor beneficio para la población atendida por el Programa | Que la Instancia de Coordinación y la Instancia Responsable no consideren pertinente esta sugerencia |
| ROP 2020 | Los recursos del Programa deben ser en el ejercicio fiscal correspondiente | La experiencia del FONDEN muestra que las acciones de reconstrucción de inmuebles no necesariamente se logra en un periodo anual | La posibilidad de que los inmuebles apoyados por el PNR puedan recibir subsidio en dos ejercicios fiscales distintos | Coadyuvar a la conclusión y a la calidad en las acciones de reconstrucción de viviendas, escuelas, unidades de salud y bienes culturales | Que la SHCP no vea viable esta posibilidad |
| Decreto por el que se crea la CIR | La CIR se creó con un carácter transitorio, pero no se estableció una fecha tentativa a su temporalidad | El PNR no se sabe si es un Programa transitorio o un Programa prioritario del Gobierno de México | Establecer un horizonte de tiempo para el PNR, por ejemplo 2022 para los sectores de vivienda y de salud, y 2024 para los sectores de educación y cultura | Que se tenga mayor certidumbre sobre la consecución de su objetivo general | Que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables no consideren pertinente esta sugerencia |

| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias) | Se sugiere decir: | Efecto esperado de aplicar la acción de mejora | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|---|---|---|---|---|---|
| ROP 2020 | En el rubro 3.6 se menciona que el subsidio se otorgará preferentemente de manera directa a la población beneficiaria | El subsidio lo recibe directamente la población beneficiaria de vivienda y, próximamente, la de educación, siendo ellos los que gestionan los recursos, aspecto que repercute en pérdida de eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Programa | Que el PNR valore la posibilidad de que los recursos se asignen a un OEO, el cual tenga estrecha interacción con la población beneficiaria en las acciones de reconstrucción de viviendas o de escuelas | Aumentar la eficiencia y la eficacia del Programa, es decir el número de acciones concluidas y con la calidad esperada en términos de habitabilidad de las viviendas y seguridad de las escuelas | Que la Instancia de Coordinación y las Instancias Responsables no consideren viable esta sugerencia |

**Bases de datos**

En un archivo anexo en formato Excel se anexa el padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2019, a partir de la información proporcionada por las Instancias Responsables del Programa.