

COMUNICADO No.14
Ciudad de México, 20 de julio de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN

- **La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.**
- **El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso de diseño e implementación y con ello buscar una comprensión integral de los programas y promover acciones para su mejora.**
- **Una fortaleza del Programa Nacional de Reconstrucción es la experiencia de los funcionarios y del personal operativo en acciones de reconstrucción, derivada de su participación previa en instituciones como el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o el Fondo para la Atención a Emergencias (FONDEN), lo que les ha permitido utilizar su conocimiento y comunicación en la mejora de la ejecución de las acciones de manera coordinada.**
- **Los mecanismos de coordinación interinstitucional implementados por el programa deben de estar enfocados en la atención del problema de manera integral y organizada por todos los sectores involucrados en la resolución del problema.**
- **La evaluación del programa muestra avances de la intervención, aun cuando estos resultan insuficientes para la atención total de las infraestructuras de vivienda, física, educativa, de salud y de bienes históricos, artísticos y culturales, por lo que un número importante de familias y de comunidades siguen requiriendo de la protección y garantía a sus derechos humanos por parte del Estado en estos ámbitos.**
- **El recorte que ha sufrido el presupuesto aprobado de 2020 es un elemento que afectará la planeación, sobre todo, en las metas del programa ya que reducirá su alcance.**
- **Es necesario buscar alternativas en la asignación y la ejecución de los recursos de manera que la normatividad asociada al ejercicio de recursos, que dicta que éstos deben ser anuales, no siga siendo una limitante para la realización de las acciones de reconstrucción.**

- **En la posición institucional de la SEDATU se menciona que, de las recomendaciones retomadas del informe de evaluación, una ya se atendió y 12 están por atenderse.**

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** del **Programa Nacional de Reconstrucción**.

El CONEVAL identificó la necesidad de innovar en la metodología de la evaluación que se aplicaría a dichos programas para comprender el contexto en el que se implementaron y los retos que han enfrentado. Para ello se llevó a cabo trabajo de campo en las entidades federativas, así como la realización de entrevistas tanto a los beneficiarios como a los operadores de los programas y funcionarios que implementan los programas sociales en campo.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito, por un lado, impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso de mejora en el que se reconoce el aprendizaje de las y los responsables del programa y, por ende, la evolución de las intervenciones y, por otro, profundizar el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, quienes implementan los programas, los beneficiarios, entre otros) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de los apoyos o las intervenciones.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo del programa fueron acordadas con los responsables del programa y las unidades de Evaluación de las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), de Cultura (SC), de Educación Pública (SEP) y de Salud (SSA), por lo que CONEVAL reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de altos funcionarios que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN (PNR)

El objetivo general del programa es “atender a los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de intervenciones para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud y bienes culturales” (Reglas de operación 2020).

El programa otorga subsidios para la reconstrucción/rehabilitación de la infraestructura en cuatro sectores: vivienda, educación, salud, y cultura. Para el sector cultura, en particular, el PNR ofrece apoyos también para capacitación de personal en términos de técnicas de restauración. De manera transversal, todos los sectores financian también las actividades relacionadas con la generación de los proyectos y los estudios para la intervención de los inmuebles y, en el caso del sector educativo, se pueden dar subsidios para el equipamiento de la infraestructura educativa.

Los daños ocasionados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 y del 16 de febrero de 2018 provocaron perjuicios sociales y económicos que han impedido el retorno a la normalidad de la vida cotidiana de la totalidad de las personas y comunidades damnificadas, lo que constituye el problema público en términos de la garantía de los derechos humanos de la población afectada. Con este trasfondo, en 2019, el PNR inició sus operaciones como programa presupuestario, a fin de contribuir a la reconstrucción integral de las diversas infraestructuras dañadas en las distintas localidades.

El PNR atiende a localidades afectadas por los sismos ubicadas en los estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México, priorizando la atención a quienes habitan en zonas con mayor grado de marginación, población mayoritariamente indígena, altos índices de violencia o localidades con mayores daños materiales.

Durante 2019, el programa contó con un presupuesto asignado de 8,000 millones de pesos, con los cuales se otorgaron 36,495 apoyos de vivienda, 296 apoyos de rehabilitación, reconstrucción y equipamiento de planteles educativos; se rehabilitaron 81 inmuebles de salud y, aunque no se intervinieron los inmuebles correspondientes al sector cultura, se formalizaron 206 convenios para la transferencia de recursos a dicho sector.

En 2020, se observa que el presupuesto asignado al PNR fue 62% menor con respecto al 2019, con un total de 2,844 millones de pesos, lo que pone en riesgo el avance en la reconstrucción integral de las localidades que aún no han sido atendidas por completo. Dentro del presupuesto del programa el sector educativo es el más afectado, debido a la extinción del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), formalizada a través de la entrada en vigor de la Ley General de Educación y la abrogación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, a partir del 28 de septiembre de 2019. No obstante, el Instituto continúa laborando para concluir sus asuntos pendientes.

En 2019 y 2020 este programa es coordinado por la SEDATU, a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario (SOTA); sin embargo, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); la SEP, a través del extinto Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED); la SSA, a través de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES) y la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física (DGDIF); y SC, a través de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural (DGSMPD), son las instancias

responsables de la planeación, control, supervisión, rendición de cuentas y transparencia, dictaminación, aprobación, ejecución y cierre de los proyectos y acciones, relacionados con la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados.

¿Cómo se realizó la evaluación?

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al Programa Nacional de Reconstrucción útil para los ajustes que le fueran de interés o posibles implementar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

El análisis de funcionamiento incluyó trabajo de campo en Oaxaca, Morelos y Chiapas y una prueba piloto en Puebla para recolectar información directa de la implementación de la intervención. A inicios de 2020, adicionalmente, se visitó de nueva cuenta Morelos, con el fin de observar el avance de obra.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo e incluyó entrevistas semiestructuradas y observación directa en campo. El objetivo fue tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del PNR desde la perspectiva tanto de los actores involucrados en la operación como de los beneficiarios.

Hallazgos

- Es un acierto la existencia de una intervención destinada a cubrir las carencias persistentes y el acceso a los derechos a la vivienda, la salud, la educación y la cultura de la población afectada en los sismos mencionados. Sin duda, la implementación de una intervención pública con la participación de cuatro dependencias más una de coordinación es un gran reto.
- Su normatividad vigente, expresada en las Reglas de Operación 2020, es clara y concisa, lo que se expresa en la descripción de sus procesos y los responsables de su ejecución sin ambigüedad. Para la ejecución de estos procesos, el Programa Nacional de Reconstrucción tiene, en las distintas instancias responsables y dentro de su estructura operativa, una robusta plantilla de funcionarios y personal operativo que cuenta con experiencia en acciones de reconstrucción por haber participado, desde su ámbito de competencia, en las actividades y procesos de instituciones como el INVI, el INAH o el FONDEN y promueve, además, iniciativas importantes de transparencia de los recursos, mediante la sistematización y la publicación de la información, y a través de la conformación de grupos de contraloría social con la incorporación de población beneficiaria.

- La evaluación del programa muestra avances de la intervención, aunque insuficientes para la atención total de las infraestructuras de vivienda, física, educativa, de salud y de bienes históricos, artísticos y culturales, por lo que un número importante de familias y de comunidades siguen requiriendo de la protección y garantía a sus derechos humanos por parte del Estado en estos ámbitos.
- El programa contempla, en mayor o menor grado según el sector de atención, la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones, lo que es parte del mismo diseño de la intervención en los sectores de vivienda y de educación. Esta participación de la población beneficiaria está encaminada hacia la procuración de un modelo de producción social del espacio con la intervención de distintos actores en la toma de decisiones, lo que promueve la cercanía entre las autoridades y la población.
- En 2020, en los sectores de cultura y salud, se autorizó nuevamente el presupuesto para los casos que fueron aprobados en 2019 pero que no pudieron ejercer los recursos por haber sido aprobados hacia finales del ejercicio fiscal. Esta acción es considerada como un acierto, debido a que permitirá que no se repitan las solicitudes y trámites ya realizados y que los recursos se puedan ejercer de manera oportuna.
- El hecho de que la publicación de las Reglas de Operación 2020 fuese a inicios de abril y que incluyera los mecanismos que deberán seguir todos los sectores involucrados en la operación del PNR, en conjunto con la experiencia ganada en el ejercicio fiscal anterior, se puede reflejar en una pronta firma de los convenios con las entidades federativas y, así, en el oportuno ejercicio de los recursos de todos los sectores involucrados.
- En la posición institucional de la SEDATU se menciona que, de las recomendaciones retomadas del informe de evaluación, una ya se atendió y 12 están por atenderse.

Recomendaciones

- Los mecanismos de coordinación interinstitucional implementados por el programa deben estar enfocados en la atención del problema de manera integral y organizada por todos los sectores involucrados en la resolución del problema. La generación de sinergias entre los actores es una prioridad que debe ser promovida de manera particular por la instancia coordinadora, en la medida en la que las capacidades de oferta, la estructura organizacional y, en general, la naturaleza de los sectores de atención, son diferentes entre dependencias.
- En ese sentido, es fundamental considerar una estrategia con tres atributos centrales de la coordinación: la existencia de reglas y responsables, tanto entre dependencias federales, como entre los órdenes de gobierno involucrados en la ejecución del programa; la existencia de procedimientos para el intercambio de conocimiento e información entre los actores involucrados y la articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común.

- La incorporación de una estrategia con estas características abonaría a la concepción e implementación de una intervención integral que permita focalizar territorialmente las acciones, estableciendo lugares de atención prioritaria por parte de los cuatro sectores y, en última instancia, que ayude a las localidades, sobre todo aquellas más afectadas, a retornar a la normalidad de su imagen y funcionamiento que tenían hasta antes de los sismos.
- El recorte sufrido en el presupuesto aprobado de 2020 es un elemento que claramente afectará la planeación, sobre todo, en las metas del programa. En términos de la operación, estos recortes presupuestarios afectarán de manera inicial las actividades de supervisión y acompañamiento técnico de las obras realizadas, lo que no solamente reduce las posibilidades de conseguir el resultado esperado del programa, sino que, además, implica riesgos, al tratarse de una intervención que opera a través de la reconstrucción de infraestructura que requiere de conocimientos técnicos.
- El carácter integral de las acciones ofrecidas por el programa debe descansar en la existencia de una estrategia que considere no solamente la acción conjunta de las instancias encargadas de la atención en cada uno de los sectores del programa, sino, además, que busque la atención "encadenada" de las distintas necesidades que la población pueda presentar en su ciclo de vida. Una estrategia de este tipo permitiría no solamente resolver el problema que justifica la creación del programa, sino, también, y de manera más importante, implementar una política pública que busque dar respuesta al conjunto de demandas sociales de manera coordinada e integral.
- Es recomendable incorporar en el diseño del PNR modalidades de gasto que permitan realizar inversiones en obras de mitigación y prevención de riesgos, además de las acciones de respuesta a los desastres ocasionados por los fenómenos naturales. En conjunto con las intervenciones públicas encargadas de la regulación de la ocupación de zonas de riesgo, las medidas que en materia de prevención pueda implementar el PNR, y que deberían ser consideradas como prioritarias del gasto público, podrían sentar las bases para el diseño e implementación de una política de atención de desastres permanente.
- Es necesario buscar alternativas en la asignación y la ejecución de los recursos, de manera que la normatividad asociada al ejercicio de recursos provenientes del PEF, que dicta que dicho ejercicio debe ser anual, no siga siendo una limitante para la realización de las acciones de reconstrucción.
- Se recomienda valorar la alternativa de que la transferencia de los recursos se realice a un Organismo ejecutor de obra (OEO), el cual debería acordar los proyectos en conjunción con los beneficiarios a fin de fortalecer los mecanismos de producción social, y aumentar la eficacia y eficiencia de los recursos, con una administración más ágil de los mismos por parte de un actor con experiencia en el manejo de dichos recursos. Esta recomendación toma

relevancia en la medida en la que no solamente en el sector vivienda, sino también en educación, se está transitando a un mecanismo de transferencia directa a los beneficiarios.

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

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa Nacional de Reconstrucción** está disponible en: <https://bit.ly/2Zq4Ye0> para su consulta.

--o000o--

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.org.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contactos:

Julieta Castro Toral
Directora Ejecutiva de Información
jcastro@coneval.org.mx
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx