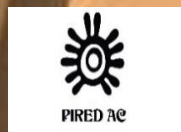

***Resumen ejecutivo correspondiente a la
evaluación de consistencia y resultados, fondo de
aportaciones para la infraestructura social municipal,
ejercicio fiscal 2015, Huauchinango, Puebla***





RESUMEN EJECUTIVO

Con base al acatamiento de lo que establecen los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en los que se instituye que en las evaluaciones externas a programas sociales, el autor deberá incluir un apartado en el que se exponga de manera breve y resumida las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas, así como recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que se haya realizado.

En general las evaluaciones de programas de desarrollo social gubernamentales se centran en la valoración del diseño, ejecución, eficiencia, efectividad, procesos y resultados de un programa en ejecución o terminado, de acuerdo con la definición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Otras definiciones hablan de la pertinencia de los programas y el logro de sus objetivos y metas. Sea cual sea la definición que mejor se ajuste a sus intereses, se trata de un gran avance para mejorar las políticas públicas y sus resultados, pero sobre todo para elevar el nivel de vida de la población.

La presente evaluación se hizo con base a los términos de referencia que la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del Estado de Puebla hizo llegar a los 217 municipios, con el fin de coadyuvar en la evaluación de los recursos provenientes del Ramo 33, correspondientes a los fondos de FISM y FORTAMUN, para los ejercicios fiscales 2014 y 2015. El oficio circular es de junio de 2016. Los TdR corresponden a la evaluación de Consistencia y Resultados. Se trata de una metodología que pondera el trabajo de gabinete, que identifica si el programa en cuestión ubicó correctamente el problema o necesidad al que está dirigido, y revisa si contribuye o no a los objetivos de la planeación nacional. Se trata de un modelo de planeación organizado alrededor de una matriz de indicadores para resultados.



HALLAZGOS

1. Durante el ejercicio 2015, el municipio no invirtió en las “carencias por acceso a los servicios de salud”, “por acceso a la seguridad social” y por “acceso a la alimentación”. La mitad de las privaciones de pobreza que el Fondo tiene como objetivo remediar, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, General de Desarrollo Social y los Lineamientos en vigor.
2. Una de las estrategias fundamentales del Fondo es la transparencia y rendición de cuentas (artículo 6 constitucional). Es obligatoria para las autoridades locales y ejecutores del programa su observancia. Para lo cual se recomienda utilizar el portal electrónico del ayuntamiento en cuestión. Sin embargo, y por la misma naturaleza del Fondo, y por la población a la que está destinado, y por las condiciones de acceso tecnológico en el municipio, se trata de una estrategia que tiene muy poca viabilidad, para no decir que ninguna. Pues en general ni dos de cada diez personas en la localidad tienen acceso a internet. Sin embargo, el municipio ha colocado la información como se indica, sólo que lo ha hecho en un portal distinto al conocido como oficial del ayuntamiento. Aunque al parecer lo de utilizar portales adicionales es una estrategia nacional y estatal, no privativa del ayuntamiento. De donde se concluye que el internet no es el mecanismo más indicado para comunicar a la población que ocupa el último peldaño en la escala social.
3. La población objetivo del Fondo sigue estando en la condición de gestionar y solicitar “apoyos”, y no de ciudadanos titulares de derechos sociales, como marca la ley (GDS), con el derecho de exigir y demandar su



cumplimiento. Es un tránsito que debe impulsarse desde la política del mismo Fondo, de las autoridades locales, y evitar de ese modo que se caiga en eventuales relaciones clientelares.

4. Los Lineamientos Generales del Fondo omiten la participación social, con lo que contradice el espíritu de la Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Desarrollo Social, la que establece que la política nacional de desarrollo social tiene dos objetivos:

- a) fortalecer el desarrollo regional equilibrado; y
- b) garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Los Lineamientos son expedidos por un funcionario designado por el Ejecutivo, en tanto que las leyes son aprobadas por el Congreso, por legisladores electos por la población.

5. Como ya quedó dicho en otra parte de éste trabajo, la gente no identifica el origen de los recursos del Fondo, ni siquiera las autoridades locales y miembros de los comités. Su demanda es que “las obras se hagan y que sirvan”. Lo demás no es de su preocupación. Apurados al respecto, señalan a los ayuntamientos en funciones.
6. Lo mismo ocurre cuando se les interroga acerca de los costos por etapas y globales de las obras.
7. El espíritu del Fondo es la dignificación del entorno mediante la edificación de infraestructura social básica, centrado en el ataque a seis carencias, relacionadas con las causas de la pobreza y rezago social. Sin embargo, para el presente ejercicio se observó el predominio (21%) de proyectos complementarios que no atacan de manera inmediata las



carencias, como son talleres de elaboración de chamarras, abrigos y trajes; construcción de huertos comunitarios de aguacate, de blueberry, manzana, chile, innovación en la producción de café, y una parcela demostrativa sobre la producción intensiva de maíz. Actividades todas indispensables y ajustadas a la vocación productiva de la región, y vinculadas con la alimentación (carencia social reconocida por SEDESOL), pero no centrales desde la perspectiva objetivo del Fondo. Se trata de acciones que caen dentro de la categoría de “proyectos productivos”. Además se pudo observar falta de capacidad técnica para acompañar y asesorar a los productores.

8. Hace falta profundizar en la planeación de Presupuesto basado en Resultados, y vincularla con la percepción de la población objetivo y beneficiada, para su mayor eficacia y eficiencia.
9. Me parece que para un programa como el FISM, que atiende a población de la última escala social, la evaluación de Consistencia y Resultados no es la más indicada para medir su desempeño. No basta con ponderar un buen diseño de gabinete para alcanzar los resultados esperados en el terreno; en primer lugar se debe tomar en cuenta las condiciones sociales y culturales de la población. Finalmente, el objetivo último del Fondo es sacar a la población de su condición secular de atraso, y mejorar sus condiciones de vida; de acuerdo con la información oficial, hasta ahora poco de eso se ha alcanzado (el Fondo va para 20 años), incluso los últimos reportes de organismos internacionales hablan de que la pobreza ha crecido en el país, mientras que en otros se redujo.



ANÁLISIS FODA

FORTALEZAS

1. La Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de finales de 2013 es la mayor fortaleza con la que cuenta el FISM. Con ella se institucionaliza como un ente “de interés público”.
2. Gracias a las modificaciones a la LCF, el Fondo cuenta con una fórmula matemática de asignación presupuestal progresiva en la Ley de Presupuesto de Egresos, que no puede ser menor al otorgado el año anterior; se publica el Informe anual sobre pobreza y rezago social de entidades y municipios y el Catálogo de obras, base de la planeación estatal y municipal.
3. Es un programa que aspira a su Máxima Publicidad (sexto constitucional), pues por ley el municipio debe informar a la población acerca de sus montos anuales, avances y resultados, y las cifras deben alojarse en la página oficial del municipio.
4. Cuenta con un programa de capacitación obligatorio para entidades y municipios con la finalidad de que las acciones sean eficaces y eficientes.
5. Cuenta con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con sus respectivos indicadores de medición, seguimiento y monitoreo. La que garantiza un alto nivel de gestión en gabinete y campo.
6. Las acciones se alinean al combate a la pobreza multidimensional; su gestión se focalizan sobre población objetivo, con el fin de incidir en los indicadores de carencias sociales (LGDS).



7. Otorga una gran importancia a la participación comunitaria en cada una de sus etapas.
8. En lo tocante al objetivo del Fondo, se observa que se encuentra claramente definido en la Ley de Coordinación Fiscal, y en los Lineamientos Generales. Ambos documentos son conocidos por los operadores municipales del Fondo y son acatados en cada una de sus actividades.
9. También se encontró que el objetivo tiene alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social y Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017), y su versión actualizada.
10. La armonización es fundamental para evitar la fragmentación de esfuerzos y recursos, y tiene que ver con el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, a la que están obligados por norma los responsables de la operación del Fondo.
11. La base de la planeación local anual son el Informe sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social Municipal y el Catálogo de Obras, los cuales se actualizan anualmente por la SEDESOL.
12. El municipio de Huauchinango cuenta con un diagnóstico vigoroso (PMD) sobre los problemas sociales y económicos de su población, con cifras y datos confiables, pues tiene como fuentes a INEGI y CONEVAL, entre otras.
13. Otro dato de valor es que el PMD está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, en la meta *México Incluyente*, y a los planes Nacional de Desarrollo Social, y Sectorial de Desarrollo Social, y al Plan Estatal de Desarrollo. En los Ejes de Gobierno (municipales) 1 y 4 denominados



Desarrollo Humano y Equidad Social y Desarrollo Sustentable, en las metas que se proponen “disminuir la pobreza en un 50 por ciento”; “erradicar la pobreza extrema”, “lograr 0 por ciento de población con ingresos por debajo del límite mínimo de bienestar”, mejorar cualitativamente la infraestructura escolar y “llevar al 90 por ciento la cobertura de infraestructura básica”.

Como se habrá advertido, ese género de metas son muy loables pero no tienen consistencia ni bases reales para alcanzarlas. Los presupuestos siempre acaban siendo reducidos y el periodo de gobierno (en este caso excepcional) es de 4.8 años.

14. La participación social se encuentra debidamente institucionalizada en la legislación local; los ayuntamientos están obligados a convocar a una asamblea pública (COPLADEMUN), hacia principio de año, en la que los representantes de las localidades entregan sus peticiones en el pleno de la Asamblea, y da inicio la priorización de obra, con base a los Lineamientos del Fondo. A la asamblea concurren representantes de prácticamente todos los sectores del municipio, autoridades municipales y un representante del gobierno del Estado.
15. Cada obra precisa de un comité, en el que participan entre seis y ocho personas elegidas de entre los beneficiarios. Son ellos los responsables de vigilar el cumplimiento de las especificaciones de obra y de que sea concluida en el periodo de tiempo acordado. Con lo que la participación social ocupa un lugar *relevante* en el proceso del Fondo.
16. De acuerdo al mapa de cobertura, se halló que de 52 proyectos, 35 fueron de inversión directa y 17 de complementaria. 23 se destinaron a localidades con los grados más altos de rezago social, cuatro a comunidades de



pobreza extrema, y 25 a áreas ZAP. En el primer caso la inversión alcanzó el 44.7%, en el segundo, 7.24% y en el segundo caso (45.0%) no alcanzó el 50%, como debió hacer, en virtud de que el municipio es “Direccionamiento 2”.

17. El control administrativo interno del Fondo, en el municipio, se encuentra automatizada y organizada en un programa especial de armonización contable, de acuerdo a indicaciones nacionales.
18. La mayor parte de la información del Fondo, incluyendo los Lineamientos, se encuentra a disposición de los internautas en una página electrónica del municipio (que no es la que se tiene como oficial), llamada www.transparenciahuauchinango.gob; al parecer no se trata de una determinación local, sino que se aplica a nivel estatal y federal, para alojar información de carácter administrativo-financiero, de los diferentes niveles de gobierno.
19. Los responsables de la operación y administración del Fondo no son personas improvisadas, como suele ocurrir por la frecuente rotación de personal en la mayoría de los municipios; en el caso particular de la presente administración del municipio, se trata de ejecutivos que llegaron con experiencia previa en la materia o que llevan varias administraciones en el puesto. Hablan el lenguaje y conocen los procedimientos.
20. Con base a una auditoría aplicada al Fondo, ejercicio 2014, en el municipio, se encontró que: “los registros contables, presupuestarios y patrimoniales de las erogaciones (del Fondo) están debidamente actualizados, identificados y controlados; así mismo, dichas operaciones están respaldadas en la documentación original que justifica y que comprueba el gasto incurrido, la cual cumple con las disposiciones fiscales



HUAUCHINANGO

RESUMEN EJECUTIVO, FISM, 2015

correspondientes, y está cancelada con la leyenda `Operado´ e identificado con el nombre del fondo” (ASF-14 - D 21071 – 14 - 1268).



OPORTUNIDADES

1. Una de las grandes oportunidades que se abren para el fortalecimiento del FISM a nivel municipal, es que por primera vez es evaluado por instancias externas, y mediante una metodología previamente avaladas por el órgano nacional responsable de medir la pobreza y evaluar los programas y políticas de desarrollo social, CONEVAL, y una de las instituciones que goza de mayor prestigio y confianza en el país. Por primera vez el Fondo contará con un banco de datos de alcance nacional (con las particularidades de cada uno de los municipios del país) imprescindible para su retroalimentación y mejora. Se dice en el argot que sólo lo que es medible es mejorable.

Aunque en el caso que nos ocupa, y en términos estrictos, no se puede hablar de oportunidad, sino de obligación. Porque las evaluaciones a nivel local ya son por principio de ley.

2. Con los avances que tiene, la infraestructura que dispone y su condición política de cabecera de distrito, es deseable que el municipio formule y ejecute el Programa Municipal de Desarrollo Social, y los manuales de organización y procedimiento indispensable, con validez oficial, vinculados con el programa, como establece la ley.
3. Se deben hacer esfuerzos de comunicación entre la población objeto del Fondo con el fin de que se reconozca que los bienes y servicios que otorga el FISM son derechos que se deben ejercer; que no tienen nada que ver con la voluntad de partidos y políticos en turno, y que los servicios se entregan a cambio de nada.



4. La transparencia no debe circunscribirse solamente a la colocación de “una parte” de la información en la página electrónica del municipio; sobre todo tratándose de población que ocupa los últimos lugares en la escala económica.

En el municipio, por ejemplo, las personas con acceso a internet no llegan a 2 de cada 10. Es preciso que se encuentren nuevas formas de comunicación, con la finalidad de que la población objeto del Fondo, conozca los beneficios y servicios que otorga, y lo asuma como parte de su derecho y patrimonio. A eso súmese que la tasa de monolingüismo en el municipio sigue siendo alta.

5. Para garantizar la eficacia y eficiencia del Fondo se precisa de personal debidamente capacitado; lo que se dificulta a nivel municipal, por su permanente rotación, en mucho obligado por el corto periodo de gobierno, pero también por razones políticas. Cada tres años el que llega parte “de cero”; por esa razón es deseable que se establezca a nivel nacional una especie de “acreditación” de ejecutivos del FISM, y un perfil mínimo para ocupar el puesto.
6. Es deseable que los directivos del Fondo contraten una evaluación nacional, con el fin de conocer de primera mano la opinión de la población beneficiaria sobre el programa. En 2003, SEDESOL, realizó una sobre la percepción de los pobres sobre la pobreza, los resultados son asombrosos, pero sobre todo sirvió de base para mejorar las políticas contra ese mal.
7. Se debe aspirar a que sea la población la principal protagonista en lo tocante a planeación, distribución, ejecución y evaluación de los bienes y servicios otorgados por el Fondo. Hasta sigue a nivel de aspiración.



DEBILIDADES

1. Los Lineamientos generales del Fondo no contemplan la participación ciudadana como mandata la Ley de Coordinación Fiscal y General de Desarrollo Social. La expedición de unos Lineamientos firmados por un funcionario “designado” contradicen el espíritu de una ley debidamente aprobado por el Congreso de la Unión.
2. El municipio debe ajustar las metas postuladas en su Plan Municipal de Desarrollo a sus posibilidades materiales y capacidad de incidencia reales, y a su periodo de gobierno. Es muy loable que se quiera “reducir a cero la pobreza extrema”, y otras metas por el estilo, sin embargo, eso es humana imposible desde un municipio con las características del que nos ocupa, y en un periodo de tiempo tan corto como el que tiene una administración local.
3. La rigidez del Fondo en lo tocante a distribución de la inversión en porcentajes fijos entre población en pobreza extrema, y localidades con alto y muy alto grado de rezago social y población en Zonas de Atención Prioritaria (el municipio es “Direccionamiento 2”), disminuye el nivel de eficiencia y eficacia de los recursos. Porque en municipios como el de Huauchinango, la población con mayor pobreza y rezago se localizan en el área rural, en localidades distantes de la cabecera.
Sin embargo, las reglas de operación obligan a invertir la mitad del presupuesto en la ciudad, la que concentra los niveles menos dolorosos de pobreza, puestos en comparación con la rural
4. Los Lineamientos también disminuye la eficiencia y eficacia en las localidades con fuerte presencia indígena, pues no toma en cuenta el



mandato constitucional de que México es un país pluricultural, y que tratándose de población indígena debe ser tomada en cuenta en el diseño y operación de programas. En el caso de Huauchinango, el 22.4% es indígena; la población en pobreza extrema es de 21.3%. De donde se pueden sacar varias conclusiones.

5. Aquellos proyectos que tienen un carácter productivo, para ser exitosos, no basta con entregar los insumos básicos (la planta, por ejemplo), precisan de asesoría técnica y acompañamiento a los productores. Muchas veces no se tiene la capacidad para hacerlo, por una razón u otra, entonces los proyectos no prosperan y la gente se desanima y cunde el desaliento.



AMENAZAS

En términos estrictos sólo se perciben cuatro amenazas de gravedad que pueden poner en riesgo la viabilidad del Fondo:

1. Que la crisis económica nacional se agudice y llegue a tal grado que la Cámara de Diputados determine modificar la ley que lo ampara y se le apliquen recortes presupuestarios
2. Que la dirección nacional caiga en manos de personajes sin escrúpulos y comprometa los recursos en la arena político-electoral
3. Que por problemas políticos regionales ajenos al municipio (como actualmente ocurre entre la ex CFE y el gobierno federal, y por los cual el municipio no ha podido ejecutar varios programas de alumbrado público a comunidades y colonias populares) no se realicen las obras.
4. Desastres naturales



RECOMENDACIONES POR TEMA

1. Sección. Descripción general del Fondo

En términos generales el Fondo se encuentra debidamente institucionalizado y responde a los objetivos para los que fue diseñado: atender el déficit de infraestructura social básica entre población ubicada en pobreza extrema, con dos grados de rezago social municipal y en zonas de atención prioritaria. Tiene un solo objetivo y MIR.

La recomendación de mejora que se hace es que se ajuste a lo que mandata el artículo segundo de la Constitución, que reconoce a México como un país pluricultural. Es decir que hay más de una visión del mundo y de cómo resolver los problemas de la vida y del desarrollo. La referencia tiene que ver con la población indígena nacional; y que en el caso del municipio supera el 20%.

Tratándose de población indígena, es necesario que el Fondo flexibilice sus Lineamientos y se ajusten a las dinámicas culturales e intereses locales, y se acate el principio de autonomía para los pueblos originarios. Eso sería estar alineado con la Constitución.

2. Sección: alienación estratégica y programática

El objetivo del Fondo se encuentra alineado con varias de las metas de los planes Nacional de Desarrollo, Estatal de Desarrollo y Municipal de Desarrollo, del mismo modo lo está con el Plan Sectorial de Desarrollo Social y Plan Nacional de Desarrollo Social. En la sección correspondiente de este trabajo se enuncian y enumeran las metas.

Es recomendable que tanto la entidad como el municipio ajusten sus planes a los lineamientos del Fondo, ya que a través suyo obtienen sus mayores ingresos



presupuestarios; o que en su caso se otorguen facultades para que sea a nivel local donde se determine la cobertura, de acuerdo a sus propios criterios.

El Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social y el Catálogo de Acciones, ambos publicados por SEDESOL, deben ser documentos obligatorios para la planeación local.

La institución autora de ambos documentos debe ser mucho más cuidadosa con la actualización de datos y cifras; los errores le restan credibilidad ante la población y autoridades.

Las acciones del Fondo en muchos sentidos sirven para refrendar la legitimidad de los gobernantes en turno, pero no la suya.

3. Sección: cobertura y focalización

El municipio cuenta con un PMD con su respectivo diagnóstico con base a fuentes oficiales confiables. Sin embargo, en la acción del día a día no tiene la importancia que debe tener un documento de esas características, por lo menos en lo tocante a las acciones del Fondo.

No obstante su aceptable estructura programática, las metas del PMD vinculadas con el objetivo del Fondo no tienen ninguna viabilidad, como por ejemplo proponerse “reducir a cero la pobreza extrema” y “erradicar la carencia alimentaria”, en un periodo de gobierno que -en este caso excepcional- es de 4 años con ocho meses, y con recursos financieros y humanos limitados.

El problema de la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendido, no es motivo de dolor de cabeza, porque los operadores tienen claridad sobre lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y el Catálogo de obras. En sus términos, la población objetivo del Fondo es identificable por sus características económicas aunque no necesariamente cuantificable.



La información de CONEVAL puede ayudar a su cuantificación en cuanto a características, pero no en cuanto a beneficio directo, porque el arreglo del camino beneficia tanto a unos como a otros.

Como ya se dijo en otra parte, la participación social se encuentra debidamente institucionalizada en una ley estatal, y la encarna la figura del COPLADEMUN a la que concurren todos, o casi todos.

Sin embargo, es necesario descentralizar el Fondo del municipio a las localidades y que previo a la priorización municipal se realiza una por localidad.

4. Sección: Elementos sobre eficiencia

El marco normativo (particularmente la LCF) es claro sobre en qué tipo de población se deben invertir los recursos provenientes del Fondo, y así lo hacen en el terreno los responsables de su ejecución.

Sin embargo, a nivel municipal faltan manuales de procedimientos y de organización debidamente estructurados y con validez oficial.

Por lo demás, la administración de los recursos se realiza conforme a los lineamientos establecidos y se registran en un programa especial de “armonización contable”, pero no son de acceso libre en la ventanilla.

En términos generales el municipio cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de una página electrónica, pero su cumplimiento se debe profundizar por otros medios, si partimos de que siete de cada diez personas se encuentra en pobreza.

Es necesario que se ideen mecanismos de transparencia a ras de suelo con la finalidad de que llegue a la población objetivo del Fondo, la que en general no cuenta con acceso a internet. En el municipio menos de dos de cada diez tienen acceso a la red.



Es la primera vez que se aplica una evaluación independiente al Fondo en el municipio. No cuenta con ASM derivadas de auditorías o evaluaciones.

5. Información para la eficacia y resultados obtenidos

1. Durante el presente ejercicio el municipio cumplió en tiempo y forma con la información trimestral del Fondo. Los cuatro informes fueron entregados y colocados en el PASH. Con una calificación de cien. Incluso, y con base a una auditoría aplicada al Fondo para el ejercicio 2014, se encontró que: “los registros contables, presupuestarios y patrimoniales de las erogaciones (del Fondo) están debidamente actualizados, identificados y controlados; así mismo, dichas operaciones están respaldadas en la documentación original que justifica y que comprueba el gasto incurrido, la cual cumple con las disposiciones fiscales correspondientes, y está cancelada con la leyenda ‘Operado’ e identificado con el nombre del fondo” (ASF-14 - D 21071 – 14 - 1268).



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. Es importante que la dirección del Fondo se concentre en una sola área administrativa y en una sola persona (no en dos o tres, como ahora), con el fin de evitar la dispersión de acciones y orientar la focalización sobre las carencias sociales indicadas por SEDESOL en el Informe anual.
2. Ante cualquier circunstancia se deben priorizar aquellas localidades más distantes de la cabecera municipal, generalmente indígenas, y con la mayor agudización de carencias respecto de aquellas que se encuentran próximas a la cabecera, generalmente con acceso a carreteras y transporte. Frente a las que no tienen ni lo uno ni lo otro. No obstante que a nivel de indicadores puedan encontrarse en el mismo nivel.
3. Para fortalecer las acciones del Fondo, se debe descentralizar la planeación a las localidades rurales y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)
4. Previo a la asamblea general del COPLADEMUN, las localidades deben realizar su propia asamblea comunal, en la que lleven a cabo su propia priorización de obra. Con lo que se otorgaría mayor consenso y legitimidad a las acciones del programa, y se arribaría a una verdadera participación social, como postulan la LCF y LGDS.
5. En algún sentido el Fondo mantiene un carácter centralista y severamente ortodoxo en sus lineamientos, los cuales tienen un carácter nacional, no hacen distinción regional ni reconocen particularidades identitarias. Omite el principios constitucional (artículo 2) que afirma que “México es un país pluricultural”, que hay más de una visión acerca de lo que es el desarrollo y los medios para alcanzarlo. El premio Nobel Amartya Sen es una de las figuras intelectuales que más insiste en el papel que juega la cultura en el



desarrollo de los pueblos. En el municipio, uno de cada cinco se asume indígena.

6. Es recomendable que los apoyos del Fondo sean entregados a la población con absoluta claridad y transparencia, ajenos a cualquier tipo de condicionamiento, con el fin de evitar la propagación de versiones contrarias a sus fines y propósitos y evitar su descrédito.
7. México es muchos mexicos, por lo que es necesario que el Fondo en sus lineamientos incorpore un apartado especial para la población indígena, y se sujete a los procedimientos comunitarios internos de decisión en lo tocante a planeación y cobertura. Puede alcanzar niveles mayores de eficiencia y eficacia si incorpora el trabajo comunitario de la localidad.
8. El internet no es el mecanismo ideal para comunicarse con la población en pobreza extrema y con los grados más altos de rezago social. El ejercicio de transparencia y rendición de cuentas de las obras del Fondo debe hacer a través de los canales de comunicación propios de esas poblaciones: la asamblea pública.
9. Los especialistas en transparencia y rendición de cuentas afirman que el derecho y acceso a la información pública es un instrumento extraordinario para la satisfacción de derechos sociales y para reducir la pobreza (INAI. *Semana Nacional de Transparencia*, octubre, 2016). Una razón poderosa para profundizar y hacer efectivo entre la población beneficiaria y objetivo lo que mandata el Artículo 33 de la LCF, mediante otros medios complementarios al internet, toda vez que el objetivo del Fondo está alineado con el combate a la pobreza multidimensional.
10. Si lo que se quiere es arraigar el nombre del programa entre la población, debe cambiarse por uno de fácil conservación. Retener el nombre de



“Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal”, resulta largo para la gente; además es retórico. No sirve.

11. Como puede verse, el Fondo tiene un gran avance en el papel, mediante un marco normativo progresista y precursor en muchas áreas de las políticas públicas. Sin embargo, es deseable que se pase de lo que en algunas etapas sigue siendo meramente enunciativo a los hechos, y se cumpla de manera puntual con cada uno de los preceptos de ley. Específicamente en lo tocante a participación social y mecanismos de transparencia. No obstante que ya se cumplen, deben profundizarse. Hasta llegar al punto en el que la población sea la principal protagonista.

(Datos oficiales de organismos multilaterales (CEPAL) reportan que mientras la mayoría de los países de la región bajaron sus índices de pobreza en el último par de años, en México se incrementaron, lo que claramente indica que las políticas están fallando; tal vez una de sus razones la podamos encontrar en su politización y tal vez uso ajeno al espíritu de la ley).

12. El Fondo debe buscar mecanismos programáticos que ataquen no sólo las carencias sociales, matriz de la pobreza, sino que se debe atacar la desigualdad, raíz no sólo de buena parte de las carencias y la pobreza, sino también de la amenaza del rompimiento de la cohesión social y la unidad nacional. Los especialistas llevan años advirtiendo que la desigualdad es una amenaza para la estabilidad política y poderoso impedimento para el crecimiento económico sostenido. Lo que puede ser contrarrestado por la participación social.
13. Los TdR de la evaluación de Consistencia y Resultados (soporte de la presente evaluación) no toca los problemas estructurales que tienen a poco



más de medio país sumido en la pobreza, y con pocas esperanzas de remontarla. Me refiero en concreto a la desigualdad endémica prevaeciente, al muy bajo crecimiento económico sostenido y a la cada vez mayor ausencia de fuentes de empleo formales. Creo que en sucesivas ediciones podrán hacersele enmendaciones.

14. Es apremiante que los ayuntamientos tengan alguna facultad sobre el destino del Fondo en sus jurisdicciones, en la medida que ante la ASF son responsables del gasto, pero sobre todo con el fin de hacerlo más eficiente y eficaz en sus acciones. Es deseable que bajo reglas claras sean ellos los que determinen la inversión en la población objetivo (pobreza extrema, alto y muy alto grado de rezago y ZAP), toda vez que la planeación nacional no siempre se ajusta a las condiciones de la localidad.
15. Los programas del Fondo que implican un cambio de hábitos entre la población (baños con biodigestor, por ejemplo) deben acompañarse de labores de trabajo social con el fin de que la población entienda el alcance de los beneficios y los asuma.
16. El Fondo debe generar una atmosfera de seguridad entre la población y aspirar a que en algún momento sea visto y considerado por la población su principal patrimonio para remontar la pobreza.
17. No se debe perder de vista que el espíritu del Fondo es la edificación de infraestructura básica que contribuya a remontar las carencias sociales causantes de la pobreza
18. En aquellas obras en las que la población participa con dinero y/o trabajo, o con ambas, se debe ser muy cuidadoso. Muchas veces los resultados no son los esperados; entonces la población se siente doblemente engañada.



19. Los “proyectos productivos” no combaten carencias, o por lo menos no lo hacen de manera directa, como establece el espíritu del Fondo.
20. Y no perdamos de vista que en México la política nacional de desarrollo social tiene únicamente dos objetivos bien claros:
- a) fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
 - b) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas.
- Si los esfuerzos se concentran en la segunda parte, se tendría ganado poco más de la mitad del objetivo del Fondo.