

**Instituto Nacional de Desarrollo Social**

**Programa de Coinversión Social**

Auditoría de Desempeño: 16-5-20D00-07-0268

268-DS

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el Programa de Coinversión Social para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

***Alcance***

La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2016 del Programa de Coinversión Social (PCS), a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y tuvo como referente el periodo 2010-2015, e incluyó la valoración del diseño del programa; el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales; la emisión y promoción de las convocatorias para participar en el programa; la recepción y validación de los proyectos presentados por los actores sociales para cofinanciarlos; su dictaminación; la suscripción del instrumento jurídico y la ministración de recursos para su ejecución; el seguimiento a la ejecución y conclusión de los proyectos; la evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas; el fortalecimiento de la participación de los actores sociales; la contribución del programa en el desarrollo de la cohesión y el capital social, y en el desarrollo comunitario; la economía en el ejercicio de los recursos; el cumplimiento de los criterios para el otorgamiento de los subsidios; los avances en el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Coinversión Social.

***Antecedentes***

La sociedad civil organizada ha establecido nuevas vías para la prestación de servicios sociales y la ejecución de programas de desarrollo, con la intención de contribuir al bienestar de los grupos vulnerables. El trabajo de la sociedad civil organizada complementa la gestión gubernamental; sin embargo, la tarea de los actores sociales que promueven el desarrollo

social se ve limitada por una serie de obstáculos, tales como una incipiente participación ciudadana, la desconfianza y varias restricciones administrativas y de autogestión.<sup>1/</sup>

La participación social cobra importancia en la situación actual, en donde la lógica de los programas sociales gubernamentales se ha orientado a focalizar y canalizar los recursos públicos hacia beneficiarios individuales, sin pasar por esquemas colectivos de intermediación. En varios países, los gobiernos han buscado revertir esta tendencia y aprovechar el potencial de las OSC, elaborando esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo. Sin embargo, la cooperación entre ambos actores depende de una serie de factores, como la apertura del gobierno hacia las OSC; la trayectoria y configuración de éstas; las condiciones sociales del país; la estructura de los gobiernos federal y local, y el grado en que el Estado asume sus responsabilidades sociales, entre otros.<sup>2/</sup>

Sin embargo, la participación ciudadana en México es mínima comparada con la de otros países; mientras que en 2008 en Estados Unidos de América y Chile había 65 y 60 OSC, respectivamente, por cada 10 mil habitantes, en México había 1.7 OSC para el mismo número de personas. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), en 2012, el 11.7% (9.0 millones de personas) de la población afirmó ser o haber sido miembro de una organización de ciudadanos.<sup>3/</sup>

Como antecedente del Programa de Coinversión Social se identificó que en diciembre de 1988 inició su operación el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el cual el Gobierno Federal buscó incorporar el concepto de “concertación social” para impulsar una relación distinta con las organizaciones sociales, pues intentaba romper los medios tradicionales de otorgar beneficios públicos, mediante organizaciones oficiales, privilegiando a los individuos y a las comunidades como beneficiarios de los programas sociales.<sup>4/</sup>

En 1992, se fundó el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) para operar el programa de capacitación y vinculación social del PRONASOL, el cual tuvo la función de detectar y formar liderazgos locales para los comités de solidaridad. Ese año, también comenzó a operar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que integró funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, referentes a la articulación de la política social federal y la planeación para el desarrollo regional.<sup>5/</sup> A partir de 1993 se constituyó el Fondo de Coinversión Social (FCS), mediante el que se apoyó a 115 proyectos de OSC.<sup>6/</sup>

---

1/ Colaboración de SEDESOL e INDESOL, **Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social**, México, octubre de 2009, p. 3.

2/ Verduzco Verduzco, María Isabel, **Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil, Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y capacidades**, A.C., México, 2009, p. 9.

3/ Secretaría de Desarrollo Social, **Diagnóstico y propuesta de atención, Programa de Coinversión Social**, diciembre 2015, pp. 29 y 30.

4/ Julio Moguel. “**The Mexican Left and the Social Program of Salinismo**” en Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 1994.

5/ Verduzco Verduzco, María Isabel. *Ibidem*. p. 47.

6/ Instituto Nacional de Solidaridad. **Instituto Nacional de Solidaridad Perfil Institucional**. México, D.F. 1996, p. 7.

En 2000, el FCS cambió su denominación a Programa de Coinversión Social (PCS), y su presupuesto, que tenía origen en el Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, pasó al Ramo 20 “Desarrollo Social”. En ese año, también se estableció el Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS).<sup>7/</sup>

En 2001, el INSOL se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). El PCS modificó su gestión, con objeto de responder a nuevas OSC que demandaban contar con reglas claras y procedimientos transparentes en la asignación de recursos gubernamentales para apoyar sus proyectos.<sup>8/</sup> A pesar de que ya existía la reglamentación para que las dos modalidades del PCS (promoción general y promoción específica) operaran mediante convocatoria y concurso públicos, seguían existiendo márgenes normativos y operativos discrecionales en los procesos de selección de proyectos y asignación de fondos. Por ello, se eliminó la modalidad de invitación a organizaciones y se empezaron a asignar los recursos, mediante convocatorias públicas, con lo que se buscó aplicar las reglas y criterios de manera uniforme a todas las organizaciones.<sup>9/</sup>

En 2004, en la exposición de motivos del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAROSC), se señaló que “poco se conoce de todas las acciones y efectos de las actividades filantrópicas que realizan grupos de seres humanos en lugares recónditos (...), y es que en estos días, al observar los limitados recursos con que cuenta nuestro país para atender los múltiples problemas y rezagos sociales, debemos valorar la extraordinaria oportunidad que nos ofrece la misma sociedad con su participación”, por lo que, con la publicación de la LFAROSC, se buscó “potenciar y lograr sinergia en el afrontar juntos, gobierno y sociedad, la problemática social”.

En dicho decreto, también se señaló que esta ley constituía “un instrumento jurídico para fortalecer el trabajo a favor de la sociedad, además de fomentar una cultura cívica y social. La naturaleza de esta ley es la de fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la cual forma parte del capital social, al crear confianza y reciprocidad entre los ciudadanos, contribuye a formar una sociedad más unida, estable y a la vez más próspera económicamente”.<sup>10/</sup>

La LFAROSC tiene el objeto de fomentar las actividades que realizan las OSC; establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello; determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades de las OSC y los derechos y obligaciones de esas organizaciones para beneficiarse de las estrategias de fomento, y favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal y las organizaciones beneficiarias.

---

<sup>7/</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Op.Cit.

<sup>8/</sup> Verduzco Verduzco, Op.Cit.

<sup>9/</sup> Ídem.

<sup>10/</sup> Proceso Legislativo, **Exposición de Motivos del DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**, publicado en el Diario Oficial del 9 de febrero de 2014, en <http://legislacion.scjn.gob.mx/>.

En 2005, a partir del Registro Federal de las OSC, que quedó a cargo del INDESOL, por primera vez el PCS exigió a dichas organizaciones la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI) como requisito para participar. Con esta modificación, se oficializó una tendencia que venía ocurriendo de la participación de OSC sin fines de lucro, de servicios a terceros, y se dejó de apoyar a organizaciones productivas o de autobeneficio.<sup>11/</sup>

En 2015 se implementó el Sistema Integral del INDESOL (SII), el cual ha sido un avance relevante en la operación del PCS, ya que ha permitido el manejo de la información de los actores sociales y los proyectos de manera totalmente electrónica, así como un diálogo más fluido entre los servidores públicos y las OSC, al contar con un sistema de mensajes y notificaciones en tiempo real.<sup>12/</sup>

Para 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dispuso la fusión del programa presupuestario F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, cuyo objetivo era “fomentar las actividades que realizan las OSC legalmente constituidas conforme a lo establecido en la Ley”, con el Programa S070 “Programa de Coinversión Social”.

Al respecto, la SHCP justificó que la fusión de estos programas tenía el objetivo de “fortalecer las acciones del Programa de Coinversión Social para financiar las actividades que mandata la Ley Federal de Fomento a las Dependencias del Gobierno Federal, que tienen relación con la sociedad civil organizada; tales como investigaciones en materia de participación ciudadana para la toma de decisiones de política pública, y atención a la ciudadanía en diversos trámites en los módulos del Registro Federal de OSC con participación en las 32 Entidades Federativas del país”. Asimismo, argumentó que “los ahorros generados por dicha fusión, principalmente en los gastos administrativos, generarán una mejor aplicación de los subsidios que el Gobierno Federal aporta en la consecución de la estrategia 2.2.1 del PND 2013-2018 que busca generar esquemas de desarrollo comunitario, mediante procesos de participación social”.<sup>13/</sup>

El Programa de Coinversión Social atiende un asunto de interés público, consistente en fortalecer la participación social de los actores sociales, promover la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar el desarrollo comunitario.

Para atender dicho asunto de interés público, en 2016, el INDESOL operó el Programa de Coinversión Social, en el cual ejerció 253,559.7 miles de pesos, con el objetivo general de “contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales”, y el objetivo específico de “fortalecer y vincular a los actores sociales para que a través del fomento y apoyo a sus actividades promuevan la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión”. Dentro de los actores sociales, en el marco

---

<sup>11/</sup> Verduzco Verduzco, Op.Cit.

<sup>12/</sup> **Diagnóstico del Programa de Coinversión Social**, Julio 2015, p. 10.

<sup>13/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, junio de 2015, pp. 97 y 98.

del programa, se reconoció la participación de las organizaciones de la sociedad civil; las instituciones de educación superior, y los centros de investigación.

Los proyectos que apoyó el programa en 2016 se orientaron a las tres vertientes siguientes: “1) promoción del desarrollo humano y social, que incluye proyectos que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social; 2) fortalecimiento, capacitación y sistematización, dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social, y 3) investigación: proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas y recomendaciones, entre otros, en materia de desarrollo social”.<sup>14/</sup>

## **Resultados**

### **1. Diseño del Programa de Coinversión Social**

El INDESOL elaboró, para 2016, el árbol de problemas del programa presupuestario S070 “Programa de Coinversión Social” en donde definió que el problema central en que pretendió incidir el programa fue “actores sociales con niveles de fortalecimiento y vinculación insuficiente que impiden su contribución al fomento del capital social de actividades que fortalezcan la cohesión social y el desarrollo humano de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión”; sin embargo, no cuantificó la población afectada por el problema público, ni aquella que resulta factible atender.

Al respecto, el INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, para 2017, ajustó su metodología y criterios para definir la población afectada por el problema público en que pretende incidir el PCS, y aquella que resulta factible atender, con lo que se solventa lo observado.

Con base en el análisis de los diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018, la ASF considera que el PCS responde a una necesidad o asunto de interés público, referente a fortalecer y vincular a los actores sociales, y subsidiar sus proyectos, a fin de fortalecer su participación social, promover la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar el desarrollo comunitario, lo cual no es un fenómeno problemático, toda vez que no representa una situación no deseada que dificulta la consecución de un objetivo gubernamental, sino una función inherente a su actividad.

El diseño del Programa de Coinversión Social, en sus componentes normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación, fue congruente

---

<sup>14/</sup> Numeral 3.5.1.1. “Apoyo a proyectos de actores sociales”, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2016.

entre sí y con el asunto de interés público, y es congruente con la definición de su objetivo, excepto por las inconsistencias y consideraciones siguientes:

- En los diseños normativo, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación<sup>15/</sup> del programa, el instituto no definió las características que deben cumplir los proyectos apoyados o los objetivos que deben lograr, para considerar que están incidiendo en la cohesión social, el capital social y el desarrollo comunitario; ni estableció parámetros para su medición, lo que no permite valorar en qué medida, con los proyectos apoyados, el PCS promueve la cohesión social y el capital social, e impulsa el desarrollo comunitario de las localidades beneficiarias.<sup>16/</sup>

Además, la ASF identificó que, para 2016, el programa presupuestario F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, cuyo objetivo fue el de “fomentar las actividades que realizan las OSC legalmente constituidas conforme a lo estipulado en la Ley”, se fusionó en el programa presupuestario S070 “Programa de Coinversión Social”, debido a que “los ahorros producidos por dicha fusión, principalmente en los gastos administrativos, generarán una mejor aplicación de los subsidios que el Gobierno Federal aporta en la consecución de la estrategia 2.2.1 del PND 2013-2018 que busca ‘generar esquemas de desarrollo comunitario, mediante procesos de participación social’, y con el objetivo de ‘fortalecer las acciones del Programa de Coinversión Social para financiar las actividades que mandata la Ley Federal de Fomento a las Dependencias del Gobierno Federal, que tienen relación con la sociedad civil organizada; tales como investigaciones en materia de participación ciudadana para la toma de decisiones de política pública, y atención a la ciudadanía en diversos trámites en los módulos del Registro Federal de OSC con participación en las 32 Entidades Federativas del país’”.<sup>17/</sup> Como resultado de la fusión, la ASF considera lo siguiente:

- No es claro el motivo de la fusión de los dos programas, en términos de su complementariedad operativa y de objetivos.
- No existe evidencia de que, a raíz de la fusión, se obtuvieran ahorros administrativos que permitieran una mejor aplicación de los subsidios para cumplir con la estrategia 2.2.1. del PND 2013-2018 de “generar esquemas de desarrollo comunitario, mediante procesos de participación social”, ya que de 2015 a 2016 (año en que se fusionaron los programas) disminuyó el número de actores sociales apoyados y de los subsidios del PCS, y el monto promedio estimado a cada proyecto subsidiado, como se detalla en el resultado núm. 9 “Fortalecimiento de la participación social” de este informe.

---

<sup>15/</sup> El diseño de evaluación se refiere a los mecanismos establecidos para valorar el cumplimiento de los procesos y objetivos del programa.

<sup>16/</sup> Las recomendaciones vinculadas con estas observaciones se establecen en los resultados núms. 10, 11 y 12 del presente informe.

<sup>17/</sup> Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junio de 2015, pp. 97 y 98.

- Tampoco hay evidencia de que con la fusión de los programas presupuestarios se fortaleciera la investigación en materia de participación ciudadana y la atención a la ciudadanía en diversos trámites en los módulos del Registro Federal del OSC, como se tenía previsto.
- En el diseño metodológico del PCS<sup>18/</sup> no se establecieron los procesos, ni las estrategias para llevar a cabo el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones para solicitar la separación de los programas presupuestarios S070 “Programa de Coinversión Social” y F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, para el ejercicio fiscal 2018, con lo que se solventa lo observado.

## 2. Fortalecimiento y vinculación de los actores sociales<sup>19/</sup>

El INDESOL reportó, en el PASH, que el “índice de fortalecimiento institucional de los actores sociales apoyados por el PCS” se ubicó en 82.0 puntos de 100.0 en 2016, con lo que logró el 90.1% de la meta de obtener 91 puntos en el índice que valora, de manera agregada, a los actores sociales. La ASF verificó que, en la medición del indicador, el instituto consideró a 1,053 actores sociales, excluyendo a 149 (12.4%) de los 1,202 actores sociales que participaron en el programa en 2016, cifra que se corresponde con los que no respondieron al “Cuestionario Diagnóstico de Fortalezas Institucionales”, mediante el cual el instituto obtiene la información para desarrollar el índice.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de “Metodología del índice de fortalecimiento institucional del AREP Programa de Coinversión Social 2017”, en la que considera incorporar la tasa de no respuesta en el método de cálculo, a fin de que el indicador reporte información confiable, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, el instituto no acreditó que corroborara la información reportada en el “Cuestionario Diagnóstico de Fortalezas Institucionales”, lo que limita asegurar la calidad de la información obtenida para evaluar el Índice de Fortalecimiento Institucional. Además, se verificó que el PCS incide en la variable “humana y social” del índice, mediante la capacitación y vinculación que realiza, no así en las variables “financiera”, “física” e “institucional”, que conforman el fortalecimiento de los actores sociales.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de “Metodología del índice de fortalecimiento institucional del AREP

---

<sup>18/</sup> El diseño metodológico se refiere a la relación entre cada una de las etapas de la intervención del gobierno para resolver un problema o asunto de interés público. Es la descripción de cómo se va a realizar la intervención, de los pasos por seguir en cada fase para cumplir con los objetivos y metas.

<sup>19/</sup> De acuerdo con el Anexo 1. “Glosario de términos”, de las RO del PCS 2016, el fortalecimiento “son las capacidades humana, física y financiera, así como de generación de sinergias o vínculos de una organización o institución para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos”; y vinculación: “la estrategia enfocada en promover las relaciones, el conocimiento mutuo y la cooperación entre diversos actores sociales y el Gobierno Federal, con el fin de avanzar en la consecución de objetivos comunes, mediante la asociación de intereses y saberes que multipliquen el impacto social de las acciones que se emprendan”.

programa de coinversión social 2017”, en la que incorporó los criterios para verificar la información reportada por los actores sociales, con lo que se solventa lo observado.

El INDESOL acreditó que en 2016, el 99.4% (1,195) de los 1,202 actores sociales con proyectos apoyados fue capacitado, y el 71.0% (854 actores), de las de vinculación; sin embargo, no acreditó que dichas actividades se sustentaron en un diagnóstico de necesidades, del cual derivara la programación de estrategias.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas para formalizar una estrategia, a fin de diagnosticar las necesidades de fortalecimiento y vinculación de los actores sociales y, con base en ese diagnóstico, programar su capacitación, con lo que se solventa lo observado.

Para valorar el proceso de fortalecimiento, el INDESOL estableció en la MIR 2016 del PCS los indicadores: “Porcentaje de Actores Sociales capacitados que participan con un proyecto”; “Porcentaje de eventos de capacitación para los Actores Sociales que participan en las convocatorias del PCS”, y “Porcentaje de acciones de fortalecimiento de capacidades realizadas”; y para valorar la vinculación, incluyó los indicadores: “Porcentaje de Actores Sociales apoyados que incrementaron su vinculación con otras organizaciones, instituciones y/o redes” y “Porcentaje de eventos de vinculación y articulación realizados”; sin embargo, el instituto no acreditó que la programación de las metas se sustentara en la “Metodología y consideraciones para el cálculo de las metas de los indicadores de la MIR del PCS”, elaborada en agosto de 2015.<sup>20/</sup>

En 2016, el INDESOL organizó 215 eventos de capacitación para los actores sociales que participaron en las convocatorias del programa, 1.4% (3 eventos) superior a la meta de realizar 212 eventos; además, logró que el 72.0% (854) de los 1,186 actores sociales apoyados incrementaran su vinculación con otras organizaciones, instituciones y redes, cifra inferior en 8.7% al 78.8% programado, y acreditó que en 2016 desarrolló 46 eventos de vinculación y articulación de los actores sociales, cifra mayor en 2.2% (1 evento) a los 45 programados.

Asimismo, se identificaron inconsistencias en las cifras reportadas por el INDESOL, en los términos siguientes:

- en la base de datos “8.4\_Tabla dinámica”, se registró que 3,259 actores sociales solicitaron apoyo al PCS en 2016; en el archivo “18.1 PP\_PO\_PA\_PCS\_2010-2016”, que fueron de 3,173 actores sociales, y en el denominador del indicador “Porcentaje de Actores Sociales capacitados que participan con un proyecto” registrado en el PASH, que fueron 3,497 actores sociales, y
- en la base de datos “INTEGRA\_2016”, se reportaron 1,202 actores sociales apoyados por el PCS, cantidad que no se corresponde con los 1,186 actores sociales reportados en el indicador “Porcentaje de Actores Sociales apoyados que incrementaron su vinculación con otras organizaciones, instituciones y/o redes”, reportado en el PASH.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los “Lineamientos para la Revisión y Actualización de Metas, mejora,

---

<sup>20/</sup> La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 14 del presente informe.



calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios 2017”, en cuya fracción IV, numeral 15, se establece que “las UR podrán realizar ajustes a las metas de los indicadores del desempeño de las MIR (...) previa justificación que dé cuenta de las razones por las cuales es necesario dicho ajuste”, lo cual no fue posible en el ejercicio 2016, con lo que se solventa lo observado.

### 3. *Emisión y promoción de convocatorias*

En 2016, el INDESOL emitió 29 convocatorias para participar en el PCS, las cuales establecieron el número límite de proyectos en función del presupuesto disponible. De las 29 convocatorias, 22 (75.9%) se dirigieron a OSC, y 7 (24.1%), a instituciones de educación superior y centros de investigación. Las 29 convocatorias emitidas por el INDESOL en 2016 contaron con los ocho elementos que debían contener.<sup>21/</sup>

El instituto no acreditó que el proceso para la emisión de las convocatorias en 2016 se sustentó en una estrategia, la cual estuviera aprobada y autorizada por servidor público facultado, en la que se considerara la atención de la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de personas con discapacidad, de rezago y de marginación, mediante el fomento del sector social de la economía.

El INDESOL utilizó los siete medios programados para la difusión de las convocatorias emitidas en 2016, lo que representó el 100.0% de la meta prevista de utilizar: 1) Diario Oficial de la Federación; 2) medios impresos; 3) la página electrónica [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx); 4) Facebook; 5) Twitter; 6) correo electrónico, y 7) las capacitaciones a OSC; sin embargo, no evidenció los criterios para programar la meta,<sup>22/</sup> ni que la difusión de las convocatorias se sustentara en una estrategia para propiciar la participación de los actores sociales.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó que, en 2016, el proceso para la emisión de las convocatorias se sustentó en una estrategia, la cual estuviera aprobada y autorizada por servidor público facultado y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de que las convocatorias emitidas por el instituto se enfoquen en la atención de la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de personas con discapacidad, de rezago y de marginación, en los términos que establezca el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó que la difusión de las convocatorias del Programa de Coinversión Social en 2016 se

<sup>21/</sup> Los ocho elementos son: 1) objetivo general y los objetivos específicos; 2) características de los proyectos; 3) montos del apoyo y los porcentajes de coinversión; 4) los conceptos presupuestales permitidos; 5) los criterios y requisitos de participación de los actores sociales; 6) recepción de los proyectos; 7) resultados, y 8) información de la convocatoria.

<sup>22/</sup> La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 14 del presente informe.

sustentara en una estrategia y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar medidas, a fin de propiciar la participación de los actores sociales en los proyectos que subsidia el Programa de Coinversión Social, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las estrategias emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 4. *Recepción y validación de proyectos*

En cuanto a la recepción de proyectos que desean participar en el PCS, el INDESOL reportó que, al cierre de 2016, el 96.0% (3,615 proyectos) de los 3,764 proyectos que recibió de los actores sociales contó con la documentación completa, proporción inferior en 1.7% a la meta programada de que el 97.7% de los proyectos recibidos estuviera completo; sin embargo, en el Sistema de Información Institucional (SII), el INDESOL registró que recibió 3,703 proyectos, cifra que difiere de los reportado en el PASH; además, el instituto no acreditó los criterios para la programación de la meta.<sup>23/</sup>

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los “Lineamientos para la Revisión y Actualización de Metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios 2017”, en cuya fracción IV, numeral 15, se establece que “las UR podrán realizar ajustes a las metas de los indicadores del desempeño de las MIR (...) previa justificación que dé cuenta de las razones por las cuales es necesario dicho ajuste”, lo cual no fue posible en el ejercicio 2016, con lo que se solventa lo observado.

De los 3,703 proyectos de los actores sociales que recibió el INDESOL en 2016, el 79.8% (2,954 proyectos) correspondió a la vertiente de promoción del desarrollo humano y social; el 18.6% (689 proyectos), a la de fortalecimiento, capacitación y sistematización, y el 1.6% (60), a la de investigación. Asimismo, de los 3,703, el 99.8% (3,696 proyectos) lo presentó las OSC, y el 0.2% (7 proyectos), las instituciones de educación superior.

De los 3,703 proyectos presentados en 2016, el INDESOL verificó que el 97.6% (3,615 proyectos) dispuso de la información requerida para su participación, y notificó a los actores el resultado de la verificación de la documentación requerida en los cinco días hábiles establecidos en la normativa.

En cuanto a la validación de los proyectos, el INDESOL reportó que el 98.3% (3,615) de los 3,677 proyectos recibidos con documentación completa fue validado en el cumplimiento de los criterios y requisitos para su participación en el programa, lo que representó el 98.3% de la meta de validar el 100.0% de los proyectos; sin embargo, el resultado reportado en el PASH difiere de los 3,352 proyectos verificados en el SII, lo que denota deficiencias en los mecanismos de control del instituto; además, no acreditó los criterios para la programación de las metas.<sup>24/</sup>

---

<sup>23/</sup> La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 14 del presente informe.

<sup>24/</sup> La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 14 del presente informe.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los “Lineamientos para la Revisión y Actualización de Metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios 2017”, en cuya fracción IV, numeral 15, se establece que “las UR podrán realizar ajustes a las metas de los indicadores del desempeño de las MIR (...) previa justificación que dé cuenta de las razones por las cuales es necesario dicho ajuste”, lo cual no fue posible en el ejercicio 2016, con lo que se solventa lo observado.

De los 3,615 proyectos presentados en 2016 que contaron con documentación completa, el INDESOL validó que el 90.5% (3,352 proyectos) cumplió con los criterios y requisitos. De los 3,352 proyectos validados, el 80.1% (2,685 proyectos) correspondió a la vertiente de promoción del desarrollo humano y social; el 18.3% (615 proyectos), a la de fortalecimiento, capacitación y sistematización, y el 1.6% (52), a la de investigación. Asimismo, la ASF identificó que de la totalidad de proyectos validados, el 99.9% (3,348 proyectos) lo presentó las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y el 0.1% (4 proyectos), las instituciones de educación superior. El INDESOL notificó a los actores el resultado de la validación de los criterios y requisitos dentro del plazo de los cinco días hábiles.

##### **5. *Dictaminación y selección de los proyectos***

El INDESOL dictaminó el 91.2% (3,352) de los 3,677 proyectos validados en 2016, lo que representó un cumplimiento del 91.2%, respecto de la meta de dictaminar la totalidad de los proyectos validados. El instituto no acreditó los criterios con los que programó la meta.<sup>25/</sup>

De los 3,352 proyectos dictaminados, las comisiones dictaminadoras determinaron que el 65.9% (2,210 proyectos) era elegible, y que el 34.1% (1,142) no. La ASF verificó que el total de solicitudes dictaminadas están registradas en el SII; se constató que en dicho sistema se registró el “Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos”, el cual es requerido para la dictaminación de los proyectos; que, en las actas de dictaminación, el instituto registró la valoración del cumplimiento de los criterios de selección y que, con base en ello, calificó cada proyecto.

En cuanto a la selección de los proyectos, la ASF verificó que en el SII se registró el listado mediante el cual se priorizan los proyectos seleccionados y que, con base en ese proceso, de los 2,210 proyectos dictaminados como elegibles, el INDESOL apoyó al 59.1% (1,307).

De las 29 convocatorias emitidas en 2016 por el INDESOL, del 96.6% (28 convocatorias), los resultados de la dictaminación de los proyectos presentados se publicó en los 60 días naturales o antes y, del otro 3.4% (1 convocatorias), la publicación de los resultados excedió ese plazo establecido en la normativa.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las mejoras efectuadas, a fin de que los resultados de las convocatorias se publiquen con la oportunidad señalada en las reglas de operación del PCS, con lo que se solventa lo observado.

---

<sup>25/</sup> La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 14 del presente informe.

## 6. Suscripción del instrumento jurídico y ministración de los recursos

El INDESOL realizó la primera ministración de recursos para la ejecución de los 1,307 proyectos que apoyó en 2016, una vez suscritos los instrumentos jurídicos correspondientes. Respecto de la segunda ministración, el instituto acreditó que, de los 1,307 proyectos, en el 79.0% (1,032 proyectos), ministró la segunda parte del apoyo una vez que el AREP<sup>26/</sup> incorporó el "Reporte Parcial de Actividades" al SII; en el 16.4% (215 proyectos), se realizó la ministración de los recursos en una sola exhibición, conforme a las causales establecidas en la normativa;<sup>27/</sup> en el 4.3% (56 proyectos) el instituto canceló la segunda ministración por incumplimientos del AERP, y en el 0.3% (4 proyectos), el agente no incorporó el reporte parcial de actividades, ya que no se convino en el instrumento jurídico, lo cual no está sustentado en las RO del PCS 2016.

Para los 1,307 proyectos apoyados por el PCS en 2016 se autorizaron recursos por 431,273.1 miles de pesos, lo que representó un gasto promedio por proyecto de 330.0 miles de pesos. Del total, el 56.1% (242,028.7 miles de pesos) lo aportó el PCS, y el otro 43.9% (189,244.4 miles de pesos), los actores sociales. En promedio, el PCS aportó 185.2 miles de pesos (56.1%) por cada proyecto, y los actores sociales, 144.8 miles de pesos (43.9%). Al respecto, la ASF verificó que en ningún caso se autorizó, ni ministró, más de 1,000.0 miles de pesos por proyecto, y en ninguno de los 1,307 proyectos apoyados la coinversión realizada por el PCS fue mayor que la proporción de 80.0%.

### 16-5-20D00-07-0268-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no estableció en los instrumentos jurídicos de cuatro proyectos apoyados con recursos del Programa de Coinversión Social en 2016, la obligación del Agente Responsable de la Ejecución del Proyecto de incorporar el "Reporte Parcial de Actividades" al Sistema Integral del INDESOL para recibir la segunda ministración y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de propiciar la participación de los actores sociales en los proyectos que subsidia el Programa de Coinversión Social, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 7. Seguimiento a los proyectos

Para dar seguimiento físico (visitas de campo) a los proyectos apoyados en 2016, mediante el PCS, el INDESOL dispuso del "Documento Metodológico de Seguimiento Físico y Operativo del

---

<sup>26/</sup> De acuerdo con las RO del PCS 2016, AREP (Agentes Responsables de la Ejecución de los Proyectos) es la denominación que aplica a los Actores Sociales cuyos proyectos resultan elegibles y que suscriban el Instrumento Jurídico correspondiente.

<sup>27/</sup> De acuerdo con el numeral 4.2.10 "Del ejercicio de los recursos", del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2016, "la Instancia Ejecutora podrá otorgar los recursos en una sola exhibición en los siguientes casos: 1. Cuando se apoyen proyectos o se suscriban instrumentos jurídicos, durante el tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal; 2. Cuando reciban una aportación del PCS no mayor a 100.0 miles de pesos, y 3. Cuando la Comisión Dictaminadora o la Instancia Ejecutora lo recomiende, por las características técnicas del proyecto o de acuerdo a la naturaleza de la convocatoria.

Programa de Coinversión Social 2016”, el cual describe los objetivos general y específicos de dicho proceso; el diseño metodológico de la muestra aleatoria para determinar los proyectos a revisar, y la descripción de los instrumentos de levantamiento de campo. Con base en la aplicación de dicha metodología, se identificó que, de los 1,292 proyectos apoyados en 2016, en las vertientes de “promoción del desarrollo humano y Social” y “fortalecimiento, capacitación y sistematización”,<sup>28/</sup> el INDESOL visitó el 34.7% (448 proyectos), proporción superior en 9.7 puntos porcentuales al 25.0% establecido. De los 448 proyectos visitados, el 0.4% (2 proyectos) fue valorado como no aceptable; el 2.0% (9), susceptible de mejora; el 43.8% (196), suficiente, y el 53.8% (241 proyectos), excelente.

El seguimiento operativo lo realizó el INDESOL con base en el “Reporte Parcial de Actividades”, al cual está condicionada la segunda ministración de recursos, y el “Reporte Final de Actividades”, que es el insumo para la evaluación final que se realiza mediante el Baremo. La ASF verificó que, de los 1,307 proyectos apoyados, el 85.4% (1,116 proyectos) contó con el reporte parcial, y el del otro 14.6% (191), no se dispuso del reporte parcial de actividades, ya que el apoyo se entregó en una sola exhibición, de acuerdo con los supuestos establecidos en las reglas de operación.<sup>29/</sup>

Por lo que respecta al informe final, de los 1,307 proyectos apoyados, se verificó que el 99.4% (1,299 proyectos) contó con ese reporte, y para el 0.6% (8), no se acreditó su entrega. Asimismo, el INDESOL determinó que, de los 1,299 proyectos para los que se contó con el reporte final, el 3.4% (44) presentó incumplimientos de los compromisos signados en el instrumento jurídico. La ASF constató que, con base en los reportes analizados, el INDESOL evaluó cada proyecto.

#### **8. Evaluación de los proyectos**

En 2016, el INDESOL utilizó los 4 criterios y 14 indicadores del Baremo para evaluar y valorar el 99.4% (1,299) de los 1,307 proyectos que fueron apoyados mediante el PCS, de los cuales, el 92.8% (1,206) obtuvo la calificación de “excelente” o “suficiente”, al alcanzar una valoración de entre 90.0 y 100.0 puntos, mientras que el otro 7.2% (93) incumplió con lo comprometido en el instrumento jurídico suscrito para la ejecución de cada proyecto. Respecto del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos por los actores sociales, se verificó que en el indicador “Metas de líneas de acción” el 90.5% (1,176) de los proyectos cumplieron con más del 90.0% de lo comprometido en los instrumentos jurídicos; asimismo, con el indicador “Material probatorio”, el instituto determinó que el 87.1% (1,132) de los proyectos presentó evidencia para acreditar el cumplimiento de las metas de las líneas de acción y del logro de los objetivos específicos de los proyectos.

La ASF considera que el INDESOL, mediante el Baremo, evaluó y calificó el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los actores sociales en los convenios de concertación, con base en las visitas de campo e informes de actividades reportados durante y al término

---

<sup>28/</sup> De acuerdo con el “Documento Metodológico de Seguimiento Físico y Operativo del Programa de Coinversión Social 2016”, los proyectos de la vertiente “Investigación”, no son sujetos a seguimiento en campo.

<sup>29/</sup> En cuatro casos, el INDESOL no previó la suscripción en el instrumento jurídico la obligación de entregar el reporte parcial, lo cual se observó en el resultado núm. 6 del presente informe.

de los proyectos; sin embargo, este instrumento se encuentra limitado para medir cuantitativamente el efecto de los proyectos en la población beneficiaria, ya que carece de información que dé cuenta del cumplimiento del objetivo de cada proyecto.

En cuanto a la evaluación de los proyectos, respecto de la promoción de la cohesión y el capital social, y el impulso al desarrollo comunitario, el INDESOL dispuso de los indicadores “Sistematización de la experiencia” y “Estrategias de vinculación”; no obstante, estos indicadores no permiten medir cuantitativamente la imputabilidad y avance de los proyectos apoyados mediante el programa, respecto del cumplimiento del objetivo de promover la cohesión y el capital social e impulsar el desarrollo comunitario de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-004 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que el Baremo no proporcionó información para evaluar y valorar los efectos alcanzados mediante los proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social en 2016, en su población atendida, ni la contribución en la promoción de la cohesión y capital y el capital social, e impulso del desarrollo comunitario de grupos comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, respecto de los efectos del programa, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 9. *Fortalecimiento de la participación social*

La ASF concluyó que aun cuando el interés de los actores sociales por participar en el programa se incrementó, ya que 3,178 actores sociales propusieron proyectos en 2016, cifra superior en 33.4% que los 2,383 que los presentaron en 2010, el programa no contó con la capacidad de capitalizar su voluntad de participar, lo que limitó su derecho a concurrir colectivamente en el desarrollo social, lo cual se sustenta en los hallazgos siguientes:

- El número de actores sociales que presentó proyectos en el programa aumentó en 33.4% en el periodo 2010-2016, al pasar de 2,383 a 3,718; sin embargo, el número de los que fueron beneficiados con los apoyos del programa disminuyó en 25.0%, al pasar de 1,602 en 2010 a 1,202 en 2016; similar situación sucedió con el número de proyectos apoyados que, en el mismo periodo, disminuyó en 33.0%, al pasar de 1,951 a 1,307, lo cual denota que el programa tuvo limitantes para propiciar la participación de los actores sociales mediante los subsidios del programa.
- En 2016, los actores sociales pusieron a consideración del INDESOL 3,615 proyectos con documentación completa para valorar su ejecución y recibir apoyo, de los cuales la entidad logró financiar el 36.2% (1,307 proyectos). Para aprovechar la voluntad de los

actores sociales de participar, mediante proyectos orientados a impulsar el desarrollo comunitario, el instituto debió disponer de 583,999.0 miles de pesos adicionales, a fin de financiar el otro 63.8% (2,308) de los proyectos propuestos.

- En el periodo 2010-2016, el INDESOL recibió 33,254 solicitudes de proyectos con documentación completa por parte de los actores sociales, de los cuales apoyó el 33.1% (11,015), por lo que 22,239 proyectos no fueron apoyados, de lo que se infiere que, si bien los actores sociales mostraron interés en coinvertir para participar en el desarrollo comunitario, el programa no contó con la capacidad presupuestal para fortalecer la participación social en la misma proporción que las iniciativas de los actores sociales recibidas, limitando su derecho a participar colectivamente en el desarrollo social.

El INDESOL acreditó que, de los 1,202 actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y centros de investigación) con proyectos apoyados por el PCS en 2016, el 87.6% (1,053 actores) estuvo integrado por 6.1 miles de personas, lo que significó la participación de 5 de cada 100.0 miles de habitantes, con los que se benefició a 399.6 miles de personas, el 0.3% de la población estimada en ese año (122,273.5 miles de personas); sin embargo, no dispuso de la información del 12.4% (149 de los actores apoyados).

#### 16-5-20D00-07-0268-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que, en el periodo 2010-2016, disminuyó en 25.0% el número de actores sociales beneficiados con el Programa de Coinversión Social y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales, en términos del objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; del artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Desarrollo Social, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó el número de integrantes de 149 de las 1,053 organizaciones de la sociedad civil; instituciones de educación superior y centros de investigación que participaron en la ejecución de los proyectos apoyados por el programa, con objeto de determinar en qué medida participó la ciudadanía con los proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de impulsar el desarrollo comunitario, mediante el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 10. Promoción de la cohesión<sup>30/</sup> y el capital social<sup>31/</sup>

En 2016, el INDESOL contó con el “Modelo de Impacto Humano y Social”, mediante el cual pretende conocer cualitativamente la incidencia del PCS en la promoción de la cohesión social y el capital social; sin embargo, no acreditó los parámetros establecidos para valorar la imputabilidad de los proyectos del programa en la promoción de la cohesión social y en el capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, ni los resultados reportados para ese año, de que el 84.0% de los actores sociales visitados que fueron beneficiados con algún proyecto que apoyó el programa mejoraron la cohesión social y el capital social.

### 16-5-20D00-07-0268-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó los parámetros establecidos en 2016 para valorar la imputabilidad de los proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social en la promoción de la cohesión social y del capital social, ni los resultados reportados para ese año y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con parámetros e información para valorar la imputabilidad del programa en la promoción de la cohesión social y del capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, en términos de la estrategia 5.1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 11. Desarrollo comunitario

El INDESOL careció de criterios para definir las características que debían cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas en 2016, ni en cuáles de dichos criterios incidiría el programa; así como los parámetros cuantitativos para su medición, lo que no permite valorar si, mediante los proyectos apoyados en 2016, el PCS impulsó el desarrollo comunitario de las localidades beneficiarias, y en qué medida. Asimismo, el instituto no

---

<sup>30/</sup> Cohesión Social: conjunto de valores e instituciones compartidos y de lazos solidarios fundados en la confianza y la tolerancia, que permiten la articulación de la sociedad en torno a un proyecto en común que garantice el reconocimiento de los Derechos Humanos y la inclusión social. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2015.

En el “Modelo de Niveles de Impacto Humano y Social” se define a la cohesión social a partir de tres elementos: capacidad de conocerse y reconocerse como parte de un grupo social; generar lazos de compromiso y solidaridad con los otros, y generar formas de cooperación para el logro del bienestar común y la armonía. Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, mediante el oficio núm. D00151/016/2017 del 6 de julio de 2017.

<sup>31/</sup> Capital social: es el conjunto de formas de interacción, cooperación y suma de capacidades para incrementar el bienestar colectivo y que a su vez genera confianza pública y reciprocidad. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2015. Anexo 1 Glosario de términos.

En el Modelo de Impacto Social y Humano se define al capital social como el conjunto de lazos de cooperación, solidaridad y responsabilidad, que fortalece la unidad y la armonía social. Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social mediante el oficio núm. D00151/016/2017 del 6 de julio de 2017.



dispuso de una definición oficial del concepto “desarrollo comunitario”, que permitiera un acercamiento a la valoración de ese aspecto.

Además, el instituto no dispuso de información para verificar la cobertura del PCS, en términos de las comunidades que se beneficiaron con los proyectos financiados, en el que se considerara su situación de vulnerabilidad o exclusión, a fin de verificar la atención de las comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-008 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que careció de criterios para definir las características que debían cumplir las comunidades en 2016 para considerarse desarrolladas, y en cuáles de dichos criterios incidió el Programa de Coinversión Social; así como los parámetros cuantitativos para su medición y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo del programa, de impulsar el desarrollo comunitario, en términos de la estrategia 2.2.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016; del objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que careció de información para verificar la cobertura del Programa de Coinversión Social en 2016, en términos de las comunidades que se beneficiaron con los proyectos financiados, en la que se considerara su situación de vulnerabilidad o exclusión y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, respecto de la cobertura de las comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **12. Ejercicio de los recursos**

En 2016, el INDESOL ejerció 253,559.7 miles de pesos en el Programa de Coinversión Social, monto similar al presupuesto original (251,990.3 miles de pesos), e igual que el presupuesto ejercido.

De los 253,559.7 miles de pesos ejercidos, el INDESOL destinó 12,599.9 miles de pesos en gastos de operación, lo cual representó el 5.0% del presupuesto original del programa, 0.3 puntos porcentuales (680.0 miles de pesos) menos que el 5.3% establecido como límite en las reglas de operación; no obstante, no acreditó que los recursos ejercidos en las estrategias para el fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los actores sociales no rebasaran el 5.3% del presupuesto autorizado.

#### 16-5-20D00-07-0268-07-010 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que sus registros contables no permitieron identificar si los recursos ejercidos en las estrategias del programa para el fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los actores sociales rebasaron el 5.3% del presupuesto autorizado en 2016 al Programa de Coinversión Social y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de corroborar que los gastos de operación y para el fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los actores sociales, se sujeten a las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 36 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **13. Criterios para el otorgamiento de subsidios**

Las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2016, integraron los criterios para el otorgamiento de los subsidios referentes a la identificación de la población objetivo; la previsión de los montos máximos por beneficiario; el acceso equitativo, mediante los mecanismos de distribución, operación y administración; el establecimiento de mecanismos para canalizar a la población objetivo los subsidios y asegurar que la distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; la incorporación de mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación; la coordinación entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos, y el reporte del ejercicio en los informes trimestrales.

Los criterios para el otorgamiento de subsidios que no se incluyeron en las reglas de operación fueron la definición del “desarrollo comunitario”; los parámetros para valorar la contribución del programa en el cumplimiento de dicho objetivo, lo que limitó asegurar que los subsidios son el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, y los parámetros para valorar la contribución del programa en el fomento a la “cohesión social”.<sup>32/</sup>

#### **14. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**

Con la revisión de la MIR 2016 del programa presupuestario S070 “Programa de Coinversión Social”, se verificó que el objetivo de fin “impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante el fortalecimiento y la vinculación de los actores sociales” es adecuado para atender el asunto de interés público, de “fortalecer la participación social; promover la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar el desarrollo comunitario”, y se encuentra alineado con el objetivo nacional y la estrategia de la política pública establecidos en el PND 2013-2018, así como con el objetivo señalado en el PSDS 2013-2018.

---

<sup>32/</sup> Las recomendaciones de estas observaciones se emitieron en los resultados 10 y 11 del presente informe.

Asimismo, el análisis de la lógica vertical limita la verificación de la causa-efecto que existe entre los diferentes objetivos, en razón de que no se identifican los objetivos de actividad que se asocian con la vertiente de fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los actores sociales; además, los objetivos no están ordenados en la secuencia lógica del proceso.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que la MIR 2018 del PCS no incluye los objetivos e indicadores vinculados con el fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, ya que dichas actividades se incorporaron al programa presupuestario P002 “Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social”, con lo que se solventa lo observado.

El objetivo a nivel de fin se encuentra alineado con el PND 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, pero su sintaxis no es clara, ya que establece dos medios para la consecución de los fines: “el fortalecimiento y la vinculación de los actores sociales” y “esquemas de inclusión productiva y cohesión social”, lo cual le resta claridad, en términos del “Resumen Narrativo” de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.<sup>33/</sup>

Los objetivos de actividad no son claros para verificar la causa-efecto que existe entre ellos, en razón de que no se identifican los que se vinculan con la vertiente de fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los actores sociales; además, no están ordenados en la secuencia lógica del proceso.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que la MIR 2018 del PCS no incluye los objetivos e indicadores vinculados con el fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, ya que dichas actividades se incorporaron al programa presupuestario P002 “Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social”, con lo que se solventa lo observado.

Los objetivos a nivel de componente definen los bienes y servicios que produce o entrega el programa para el logro de su propósito.

El nivel de actividad se integra con nueve objetivos, los cuales se corresponden con las principales actividades institucionales para producir los componentes del programa, en el que se identifica la relación causa-efecto, en razón de que las actividades definidas son necesarias y transversales para el logro de los componentes del programa; sin embargo, la sintaxis de los objetivos “Trámites de inscripción realizados por OSC” y “Avance acumulado del presupuesto” no cumple con lo requerido, ya que no incluyen el sustantivo derivado de un verbo, ni el complemento.

Respecto de la lógica horizontal, en términos generales, se considera que los indicadores de fin, propósito, componente y actividad del programa presupuestario S070 “Programa de Coinversión Social” limitan la posibilidad de valorar el cumplimiento de los objetivos del

---

<sup>33/</sup> Al respecto, la ASF verificó que el INDESOL está imposibilitado para adecuar el objetivo a nivel de fin ya que, de acuerdo con los “Criterios para el registro y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2016” y su actualización para 2018, éste se corresponde con los objetivos sectoriales a los cuales se alinea el objetivo de la MIR, por lo que su modificación trasciende las facultades y atribuciones del instituto, por lo que no se emitió una observación al respecto.

programa, así como identificar su impacto social, ya que presentan deficiencias en su construcción.

El indicador “Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario”, del nivel de fin, no es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo, ya que sólo se refiere al porcentaje de OSC que participan en el desarrollo comunitario; sin embargo, no considera a los actores sociales que participan en el PCS, y no es claro si quiere medir la participación social o el desarrollo comunitario, aspectos considerados en el objetivo al que están alineados; además, no mide el efecto o la contribución del programa y de los proyectos en el mediano o largo plazos, en términos del impulso de la inclusión productiva, de la cohesión social y del capital social, de acuerdo con los objetivos del PCS. El indicador valora la participación social de las OSC, uno de los tres tipos de actores sociales que son la población objetivo del PCS, ya que no considera a las instituciones de educación superior y a los centros de investigación, quienes también son definidos como actores sociales.

En relación con el nivel de propósito, el indicador “Índice de Fortalecimiento Institucional de los Actores Sociales apoyados por el PCS” es adecuado para el cumplimiento de su objetivo.

En cuanto al nivel de componente, tres de los cinco indicadores “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Investigación”, “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente Promoción del Desarrollo Humano y Social” y “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Fortalecimiento, Capacitación y Sistematización” no fueron adecuados para evaluar el cumplimiento de su objetivo, ya que sólo consideran una proporción sobre las solicitudes recibidas. Además, en el indicador “Porcentaje de Actores Sociales capacitados que participan con un proyecto”, se observó incongruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, en relación con la unidad de medida, ya que dicha definición se refirió a una proporción y no a un porcentaje.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que en la MIR del PCS 2018 no incluyó los indicadores “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Investigación”, “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente Promoción del Desarrollo Humano y Social” y “Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Fortalecimiento, Capacitación y Sistematización”, con lo que se solventa lo observado.

De acuerdo con el nivel de actividad, los indicadores “Porcentaje de actores sociales con proyectos elegibles apoyados”, “Porcentaje de proyectos recibidos completos”, “Porcentaje de proyectos dictaminados”, “Porcentaje de eventos de capacitación para los actores sociales que participan en las convocatorias del PCS” y “Porcentaje de presupuesto ejercido en apoyo a proyectos” presentaron inconsistencias entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, respecto de la unidad de medida. Además, la frecuencia de medición del indicador “Porcentaje de trámites de inscripción realizados por OSC” no es adecuada, ya que se debió establecer como trimestral o mensual, y no semestral, conforme a la metodología de marco lógico. Asimismo, la ASF considera necesario incluir indicadores relacionados con el seguimiento de los proyectos apoyados.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que la MIR del PCS 2018 no incluyó los indicadores "Porcentaje de trámites de inscripción realizados por OSC", con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, el instituto contó con la "Metodología y consideraciones para el cálculo de las metas de los indicadores de la MIR del PCS", elaborada en agosto de 2015, en la que se consideraron los criterios para el establecimiento de las metas; sin embargo, no acreditó que estuviera autorizada y vigente, ni que se aplicara en la programación de las metas de los indicadores incluidos en la MIR del programa presupuestario S070 "Programa de Coinversión Social", del ejercicio fiscal 2016.

El INDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la autorización de la "Metodología y consideraciones para el cálculo de las metas de los indicadores de la MIR del PCS", elaborada en octubre de 2017, y que fue aplicada en el establecimiento de las metas de los indicadores de la MIR del PCS 2018, con lo que se solventa lo observado.

El INDESOL reportó en los informes Trimestrales de la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública 2016 los avances de los resultados de los 18 indicadores del Programa de Coinversión Social, cuya frecuencia de medición fue trimestral, semestral o anual, los cuales se correspondieron con lo reportado en el PASH 2016.

**16-5-20D00-07-0268-07-011 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que el indicador del nivel de fin "Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario", de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S070 "Programa de Coinversión Social", no fue adecuado, ni suficiente, para medir el cumplimiento del objetivo de "contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario", ya que no incluyó a las instituciones de educación superior ni a los centros de investigación y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción II, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-5-20D00-07-0268-07-012 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que el indicador de componente de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016: "Porcentaje de Actores Sociales capacitados que participan con un proyecto" presentó incongruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición, respecto de la unidad de medida y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción II, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para

Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-5-20D00-07-0268-07-013 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que los indicadores de actividad, de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016: "Porcentaje de actores sociales con proyectos elegibles apoyados", "Porcentaje de proyectos recibidos completos", "Porcentaje de proyectos dictaminados", "Porcentaje de eventos de capacitación para los actores sociales que participan en las convocatorias del PCS" y "Porcentaje de presupuesto ejercido en apoyo a proyectos", presentaron inconsistencias entre su nombre, método de cálculo y definición, y por las que no se incluyeron objetivos relacionados con el seguimiento de los proyectos apoyados y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción II, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**15. Sistema de Control Interno**

El Sistema de Control Interno del INDESOL presentó deficiencias en su implementación, lo que inhibió el logro de los objetivos institucionales, ya que, de los 32 aspectos evaluados de las cinco normas generales de control interno, en 30 aspectos (93.8%) la institución demostró contar con mecanismos de control interno, y en 2 (6.2%), no dispuso de información para evaluar los mecanismos de control implementados.

Para el componente "Ambiente de Control", la SEDESOL no acreditó 1 (7.1%) de los 14 aspectos revisados, referentes a la existencia, actualización y difusión de políticas de operación que orientan los procesos al logro de resultados.

Respecto del componente "Administración de riesgos", la entidad fiscalizada acreditó el único aspecto revisado en esta norma, ya que proporcionó la Matriz de Riesgos Institucional 2016 y un Mapa de Riesgos, con los que se identifica, describe, evalúa, y da atención y seguimiento de los riesgos identificados.

Por lo que se refiere al componente "Actividades de control", el instituto acreditó contar con los 7 aspectos analizados.

Por lo que se refiere al componente "Información y comunicación", no dispuso de 1 (16.7%) de los 6 aspectos analizados. No acreditó que el sistema de información generara información contable y programático presupuestal oportuna, suficiente y confiable, a fin de que la información obtenida cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables.

En el componente de "Supervisión y mejora continua", el INDESOL acreditó contar con los 4 aspectos revisados.

**16-5-20D00-07-0268-07-014 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias en el Sistema de Control Interno, en el componente de "Ambiente de control", relativas a la falta de políticas de operación que orientan los procesos al logro de resultados y, con base en ello, valore la necesidad de implementar estrategias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-5-20D00-07-0268-07-015 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias en el Sistema de Control Interno, en el componente de "Información y comunicación", relativas a que el Sistema de información no proporcionó información contable y programático presupuestal oportuna, suficiente y confiable, al establecimiento de medidas, a fin de que la información obtenida cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16. Rendición de cuentas**

Con la información reportada por el INDESOL en la Cuenta Pública 2016 no fue posible verificar en qué medida, con los subsidios que otorgó el Programa de Coinversión Social a los proyectos propuestos por los actores sociales, se impulsó el desarrollo comunitario y se promovió la cohesión y el capital social, objetivo del programa para ese año. Asimismo, no se informó sobre el mandato establecido, de que, con los proyectos, se incidiría en la superación de la pobreza y en la atención de grupos vulnerables.

**16-5-20D00-07-0268-07-016 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Desarrollo Social investigue las causas por las que no reportó en la Cuenta Pública 2016 información sobre los resultados del Programa de Coinversión Social, vinculados con la incidencia del programa en el desarrollo comunitario, la cohesión y el capital social, ni en la superación de la pobreza y en la atención de grupos vulnerables y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### ***Consecuencias Sociales***

El INDESOL, mediante el PCS, invirtió en 2016, conjuntamente con 1,202 actores sociales, en 1,307 proyectos para promover su participación social; sin embargo, sólo tuvo la posibilidad de atender el 36.2% (1,307 proyectos) de los 3,615 presentados por los actores sociales. A fin de financiar el otro 63.8% (2,308) de los proyectos propuestos, el instituto debió disponer de 583,999.0 miles de pesos adicionales a los 253,559.7 miles de pesos ejercidos en ese año. Asimismo, de 2010 a 2016 el número de proyectos apoyados disminuyó en 33.0%, al pasar de 1,951 a 1,307; el número de los actores sociales beneficiados, en 33.4%, de 1,602 a 1,202, y el presupuesto ejercido en el programa en 50.9%, al pasar de 498,416.8 miles de pesos a 253,559.7 miles de pesos, lo que limitó el fortalecimiento de la participación social.

El INDESOL tampoco definió ni estableció parámetros para evaluar los efectos del PCS en la promoción de la cohesión social y el capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidades o exclusión, ni su incidencia en el desarrollo de las comunidades en las que se ejecutaron los proyectos apoyados.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó (aron) 14 observación (es), de la(s) cual (es) 4 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 10 restante (s) generó (aron): 16 Recomendación (es) al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente dictamen se emite el 23 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el Programa de Coinversión Social para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en el análisis de los diagnósticos incluidos de los documentos programáticos de mediano plazo, se identificó que el programa sujeto de revisión responde a un asunto de interés público, ya que pretende aprovechar la voluntad de la sociedad civil organizada, por lo cual busca fortalecer la participación social; promover la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar el desarrollo comunitario.

Para atender este asunto de interés público, en 2016, el INDESOL ejerció 253,559.7 miles de pesos en el Programa de Coinversión Social, con el objetivo general de “contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario, mediante el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales”, y el objetivo específico de “fortalecer y vincular a los actores sociales para que, a través del fomento y apoyo a sus actividades, promuevan la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión”. Para tal efecto, el instituto es responsable de diseñar el programa; fortalecer y vincular a los actores sociales; emitir y promover las convocatorias para participar en el programa; recibir y validar los proyectos de los actores sociales; emitir el dictamen correspondiente; suscribir el instrumento jurídico y realizar la ministración de



recursos para su ejecución; dar seguimiento al desarrollo y conclusión de los proyectos, y evaluar sus efectos.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en cuanto al diseño del programa, sus componentes normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación fueron congruentes entre sí y con el asunto de interés público, excepto porque el instituto no definió las características que deben cumplir los proyectos apoyados o los objetivos que debe lograr, para considerar que están incidiendo en la cohesión social, el capital social y el desarrollo de las comunidades; no definió parámetros para su medición; no se establecieron los procesos, ni las estrategias para llevar a cabo el fortalecimiento de los actores sociales; no es claro el motivo de la fusión del programa presupuestario F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en el programa presupuestario S070 “Programa de Coinversión Social”, y no existe evidencia de que, derivado de la fusión, se generaran ahorros administrativos, ni que se fortaleciera la investigación en materia de participación ciudadana y la atención a la ciudadanía en diversos trámites en los módulos del Registro Federal del Organizaciones de la Sociedad Civil, como se tenía previsto.

Por lo que corresponde al fortalecimiento y vinculación de los actores sociales, el INDESOL no acreditó que los eventos de esta vertiente se sustentaran en un diagnóstico de necesidades, del cual derivara la programación de estrategias.

En cuanto a la emisión y promoción de las convocatorias, el INDESOL emitió 29 convocatorias para participar en el PCS en 2016, las cuales establecieron el número límite de proyectos, en función del presupuesto disponible, y contaron con los 8 elementos que establece la normativa; sin embargo, su emisión no se sustentó en una estrategia, en la que se considerara la atención de la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de personas con discapacidad, de rezago y de marginación.

Por lo que se refiere a la recepción y validación de proyectos, el INDESOL recibió 3,703 proyectos de los actores sociales, de los cuales acreditó que el 97.6% (3,615 proyectos) dispuso de la información requerida para su participación. De los 3,615 proyectos con documentación completa, el instituto validó que el 92.7% (3,352 proyectos) cumplió con los criterios y requisitos. La entidad notificó a los actores el resultado de la verificación de la documentación y de la validación de los criterios y requisitos de participación dentro del plazo de cinco días hábiles establecidos en la normativa.

Respecto de la dictaminación, de los 3,352 proyectos dictaminados, las comisiones determinaron que el 65.9% (2,210 proyectos) era elegible, y el 34.1% (1,142), no. En el Sistema Integral del INDESOL (SII) se constató que, mediante las actas de dictaminación, el instituto valoró el cumplimiento de los criterios de selección y, con base en ello, calificó cada proyecto. Asimismo, en dicho sistema se registró el listado por medio del cual se priorizan los proyectos seleccionados y, con base en ese proceso, de los 2,210 proyectos dictaminados como elegibles, el instituto apoyó al 59.1% (1,307).

En la suscripción de los instrumentos jurídicos para la ejecución de los proyectos, el INDESOL realizó la primera ministración de recursos para la ejecución de los 1,307 proyectos apoyados en 2016, una vez suscritos los instrumentos jurídicos correspondientes; sin embargo, el Agente Responsable de la Ejecución de Proyectos (AREP) no incorporó el “Reporte Parcial de

Actividades” en cuatro proyectos, ya que el INDESOL omitió establecer dicha obligación en el instrumento jurídico. Para los 1,307 proyectos se autorizaron recursos por 431,273.1 miles de pesos, lo que representó un gasto promedio por proyecto de 330.0 miles de pesos. Al respecto, en ningún caso se autorizó, ni ministró más de 1,000.0 miles de pesos por proyecto, y la coinversión realizada por el PCS no fue mayor que la proporción de 80.0%, conforme la normativa.

Por lo que respecta al seguimiento, para llevar a cabo las visitas de campo a los proyectos apoyados, el INDESOL dispuso del “Documento Metodológico de Seguimiento Físico y Operativo del Programa de Coinversión Social 2016”. Con base en dicha metodología, de los 1,292 proyectos apoyados en 2016, en las vertientes de “promoción del desarrollo humano y Social” y “fortalecimiento, capacitación y sistematización”, el INDESOL visitó el 34.7% (448 proyectos), proporción superior en 9.7 puntos porcentuales al 25.0% establecido en la normativa. En cuanto al seguimiento operativo, de los 1,307 proyectos apoyados, el 85.4% (1,116 proyectos) contó con el reporte parcial, y el 14.6% (191), no acreditó su entrega, ya que el apoyo se entregó en una sola exhibición, conforme lo establece la normativa. El 99.4% (1,299 proyectos) contó con el informe final, y para el otro 0.6% (8), no se acreditó su entrega.

En cuanto a la evaluación de los proyectos, el INDESOL dispuso del instrumento denominado “Baremo”, que incluyó 4 criterios y 14 indicadores, el cual aplicó al 99.4% (1,299) de los 1,307 proyectos apoyados; como resultado, el 92.8% (1,206) obtuvo la calificación de “excelente” o “suficiente”, y el otro 7.2% (93), no cumplió con lo establecido en el instrumento jurídico correspondiente; sin embargo, el Baremo se encuentra limitado para medir cuantitativamente el efecto de los proyectos en la población beneficiaria, ya que carece de información que dé cuenta del cumplimiento del objetivo de cada proyecto, y no permite medir cuantitativamente la imputabilidad y avance de los proyectos, respecto del cumplimiento del objetivo de promover la cohesión y el capital social e impulsar el desarrollo comunitario de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el INDESOL, mediante el Programa de Coinversión Social, no fortaleció la participación social de los actores sociales, ya que, aun cuando en 2016 invirtió conjuntamente con 1,202 actores en 1,307 proyectos para promover su participación, esos proyectos sólo significaron el 36.2% de los 3,615 presentados. A fin de financiar el otro 63.8% (2,308) de los proyectos propuestos, el instituto debió disponer de 583,999.0 miles de pesos adicionales a los 253,559.7 miles de pesos ejercidos en ese año. Asimismo, de 2010 a 2016 el número de proyectos apoyados disminuyó en 33.0%, al pasar de 1,951 a 1,307; el número de los actores sociales beneficiados, en 25.0%, al pasar de 1,602 a 1,202, y el presupuesto ejercido en el programa en 50.9%, al pasar de 498,416.8 miles de pesos a 253,559.7 miles de pesos. El INDESOL acreditó la participación de 6.1 miles de personas integrantes de 1,053 actores sociales, el 87.6% de los 1,202 actores sociales beneficiarios en 2016, lo que representó la participación de 5 por cada 100 mil habitantes. Además, no fue posible evaluar los efectos del Programa de Coinversión Social en la promoción de la cohesión social y el capital social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidades o exclusión, ni su incidencia en el desarrollo de las comunidades en las que se ejecutaron los proyectos apoyados, ya que el INDESOL no definió ni estableció parámetros para su valoración.

Debido a que el Programa de Coinversión Social es la política pública con la que el Gobierno Federal pretende fortalecer la participación social, a fin de promover la cohesión y el capital social de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar el desarrollo comunitario, las recomendaciones de la auditoría se enfocan principalmente en que el INDESOL revise el diseño del programa, a fin de establecer en qué consiste la estrategia del fomento en el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil; fortalezca la participación social de los actores sociales, mediante el desarrollo de proyectos, y valore la incidencia de la participación social de esos actores en la promoción de la cohesión social y el capital social de grupos comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, y en el desarrollo de la comunidades donde se ejecutan los proyectos.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Evaluar si el diseño normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación del Programa de Coinversión Social fue consistente en 2016, respecto del asunto público en el que pretende incidir.
2. Constatar si el INDESOL desarrolló e implementó una estrategia para fortalecer y vincular a los actores sociales en 2016
3. Verificar si el INDESOL emitió y promovió las convocatorias del Programa de Coinversión Social en 2016.
4. Evaluar si el INDESOL atendió las solicitudes para el subsidio de los proyectos presentados por los actores sociales en 2016.
5. Evaluar si el INDESOL evaluó y dictaminó los proyectos presentados por los actores sociales en 2016.
6. Verificar si la SEDESOL suscribió con los Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos (AREP) los instrumentos jurídicos para la ejecución de los proyectos dictaminados favorablemente en 2016 y si ministró los apoyos comprometidos.
7. Verificar si la entidad dio seguimiento a los proyectos apoyados en 2016, mediante las visitas de campo y los reportes parcial y final presentados por los AREP.
8. Comprobar si el instituto evaluó los proyectos apoyados en 2016, mediante el "Baremo".

9. Verificar si el INDESOL fortaleció a los actores sociales, así como su participación social, mediante el financiamiento de proyectos en el periodo 2010-2016.
10. Verificar el efecto del programa en la cohesión social y en el capital social, por medio del financiamiento de proyectos en 2016.
11. Valorar la incidencia del Programa de Coinversión Social, en 2016, en el desarrollo de las comunidades donde se ejecutaron los proyectos apoyados.
12. Verificar el ejercicio de los recursos públicos aplicados por el INDESOL en 2016 para la ejecución del Programa de Conversión Social.
13. Verificar que el INDESOL cumplió con los criterios para el otorgamiento de los subsidios del Programa de Coinversión Social en 2016
14. Evaluar la lógica horizontal y vertical de la MIR 2016 del programa presupuestario S070 "Programa de Coinversión Social".
15. Evaluar si el sistema de control interno de que dispuso el INDESOL en 2016 garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del Programa de Coinversión Social.
16. Verificar si la información presentada por el INDESOL en la Cuenta Pública 2016 permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Coinversión Social y su incidencia en el asunto de interés público que justifica su existencia.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General Adjunta de Promoción, Vinculación y Coinversión Social, y la Dirección de Registro y Seguimiento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 32.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 2º, fracción LI; 27, párrafo segundo, y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 36.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículo 11, fracción IV; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 2.1, estrategia 2.2.1.; Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, objetivo 5 y estrategia 5.1.; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2016, numerales 2.1 "objetivo general", 2.2 "objetivo específico", 3.7.2. "Instancia normativa", 3.5.2.2. "Acciones estratégicas para el fortalecimiento, vinculación y desarrollo de los Actores Sociales", 4.2.1. "Promoción de las convocatorias" y 4.2.7. "De la suscripción del instrumento jurídico"; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno artículo segundo, título segundo,

capítulo I, lineamiento 9, normas primera y cuarta; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, artículos y 18 y 19, y Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.