



RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial



De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) tiene el mandato de revisar el contenido de las Reglas de Operación que norman los programas de apoyo, apuntando al mejoramiento de la calidad en su elaboración, al incremento de su eficiencia, precisión, simplificación y transparencia. La LFPRH comanda a la COFEMER revisar el cumplimiento de nueve criterios específicos en cada Regla de Operación. En este sentido, el presente diagnóstico analiza el grado de cumplimiento que observaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) sobre las Reglas de Operación que corresponden a los programas de su competencia. Destaca que para el ejercicio fiscal 2017, la COFEMER recibió 73 programas sujetos a Reglas de Operación (PSROP), analizando 596 criterios, observando un cumplimiento generalizado de 78.52%, lo cual representa un mejoramiento respecto al año anterior de 3.3 puntos porcentuales, y el mayor grado de cumplimiento para el periodo 2010-2017.

02. | Mensaje del Director General

03. | Marco legal

04. | Acrónimos

05. | Introducción

08. | Análisis del marco normativo

14. | Análisis de cumplimiento de los lineamientos

- Descripción de la base de datos
- Resultados generales
- Análisis de cumplimiento por criterio
 - Criterio 1: ROP auto-contenidas
 - Criterio 2: Definición de población objetivo
 - Criterio 3: Mecanismo de selección claro
 - Criterio 4: Trámites definidos
 - Criterio 5: Condicionantes de circunstancia de los beneficiarios
 - Criterio 6: Medios de presentación
 - Criterio 7: Requisitos solicitados
 - Criterio 8: Definición de plazos aplicables
 - Criterio 9: Definición de ventanillas de atención

37. | Conclusiones y recomendaciones

- Conclusiones
- Recomendaciones

Mensaje del Director General

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía que tiene como mandato promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, vigilando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Con base en el objetivo 4.7 del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y la estrategia 4.7.2 del Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018, la COFEMER ha fijado como uno de sus objetivos primordiales promover una políticas de mejora regulatoria integral que mejore la calidad de la regulación a través de normas claras, trámites y servicios sencillos, con el fin de estimular la actividad económica e incrementar el bienestar de los ciudadanos, asegurando que las regulaciones resuelvan las problemáticas sociales con la mejor alternativa de política pública.

Por lo anterior, el Gobierno de la República con el propósito de fortalecer la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno, impulsa el mejoramiento del marco regulatorio nacional mediante la elaboración de diagnósticos que identifican recomendaciones específicas de política pública en beneficio de los ciudadanos y las empresas.

En ese sentido, para atender los principios de transparencia y rendición de cuentas, la COFEMER presenta a la ciudadanía el diagnóstico titulado “Resultados de los programas sujetos a Reglas de Operación en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, el cual analiza la estructura y contenido de los programas aplicables al ejercicio fiscal 2017, con el propósito de robustecer la transparencia, eficiencia y oportunidad de los programas al detectar áreas de oportunidad que puedan ser valoradas e implementadas por las dependencias y los organismos descentralizados responsables de su diseño e instrumentación.

La COFEMER tiene un gran compromiso con la ciudadanía, por lo que el presente diagnóstico ofrece alternativas en la legislación vigente que generan soluciones en beneficio de la sociedad mexicana. En ese sentido, las recomendaciones realizadas tienen el objetivo de mejorar el proceso de revisión de las Reglas de Operación, fomentar el cumplimiento de la normatividad aplicable y ofrecer a los ciudadanos mayores niveles de claridad en los plazos y periodos de los programas, mejorando así la calidad del marco regulatorio federal.

Mario Emilio Gutiérrez Caballero
Director General
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Marco legal

El presente diagnóstico se formula con fundamento en lo dispuesto en el artículo 69-E, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), que a la letra indica:

“Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

*I. **Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación** y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos”* (énfasis añadido).

Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONADEPI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CULTURA	Secretaría de Cultura
DOF	Diario Oficial de la Federación
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSROP	Programas Sujetos a Reglas de Operación
ROP	Reglas de Operación
RFTS	Registro Federal de Trámites y Servicios
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Introducción

En 2002 el Gobierno Federal determinó que todos los programas federales a través de los cuales se otorgaran subsidios, deben contar con un instrumento rector denominado Reglas de Operación (ROP), a las cuales debe apegarse estrictamente su aplicación. Posteriormente, a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, se establecieron lineamientos específicos para brindar mayor transparencia a la asignación de recursos de los Programas. Uno de los puntos nodales de la emisión de dicha Ley, se desprende de su artículo 77, en el que se ordena el cumplimiento de nueve criterios específicos en cada instrumento; con la finalidad de homologar, simplificar y brindar mayor transparencia al otorgamiento de los recursos públicos por conducto de los programas federales. Es importante señalar que antes de la publicación de la LFPRH, no existía un uso generalizado de las ROP para los programas sociales.

Las ROP, de conformidad con la LFPRH, son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos. La mayoría de estos programas, se orientan a incrementar la productividad de los agentes económicos a través de inversión en innovación tecnológica, capacitación, desarrollo de las habilidades de los trabajadores, promoción de la competencia en los mercados, bienestar poblacional, entre otros.

En términos generales, las ROP exponen las características habituales de los programas, sus objetivos, sus principales beneficiarios, los requisitos para acceder a los apoyos, las características de los diferentes tipos de apoyos, la temporalidad del otorgamiento, las condiciones de evaluación, los indicadores, los parámetros de seguimiento y las condiciones de transparencia o difusión en el otorgamiento de recursos.

Los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSROP), son instrumentos de política pública enfocados a solucionar problemas que obstruyen el desarrollo y crecimiento económico como: (i) falta de incentivos a la innovación, (ii) carencia de apoyo a

pequeñas y medianas empresas, (iii) deterioro del medio ambiente, (iv) deficiencia en el acceso a servicios de salud, (v) desigualdad en el ingreso, (vi) pobreza y (vii) marginación, por mencionar algunos.

A través de los PSROP, cada año la Federación ejerce miles de millones de pesos del Presupuesto de Egresos (PEF), en beneficio de millones de personas y empresas, muchos de los cuales se encuentran en una situación vulnerable. Por esta razón, el 30 de marzo de 2006, se promulgó la LFPRH, en cuyo Título III, Capítulo VI, se estableció el proceso al que debe sujetarse su expedición. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano encargado de la conducción de la política pública de mejora regulatoria a nivel federal, juega un papel fundamental en dicho proceso.

Aunado a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 establece como uno de sus tres ejes transversales la “Democratización de la Productividad”, cuyo objetivo se traduce en la implementación de políticas públicas que eliminen los obstáculos que impidan alcanzar el máximo potencial de los sectores económicos del país y que restringen las oportunidades para incrementar su desarrollo. En otras palabras, la “Democratización de la Productividad” implica que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, sectores y grupos de la población.

Para tal fin, la APF ha trazado estrategias que coadyuven al incremento de la productividad mediante la eliminación de obstáculos que impidan el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, particularmente, simplificando la normatividad y los trámites gubernamentales.

Asimismo, el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 de la Secretaría de Economía (SE), reconoce la importancia de avanzar hacia una mejora regulatoria integral y establece en su línea de acción 4.3.6 “realizar diagnósticos para identificar trabas regulatorias de alto impacto en la industria, comercio y servicios”.

Bajo esta perspectiva, a fin de coadyuvar al cumplimiento de la estrategia del PND y del PRODEINN, es que la COFEMER analiza la estructura y contenido de los PSROP aplicables al ejercicio fiscal 2017, con el propósito de robustecer la transparencia,

eficiencia, eficacia y oportunidad de los programas en los próximos años e identificar áreas de oportunidad que puedan ser valoradas e implementadas por las dependencias y los organismos descentralizados responsables de su diseño e instrumentación.

A lo largo del presente documento, se analizará, el marco jurídico que regula la revisión de las ROP que delinear la operación de los programas federales a través de los cuales se otorga algún tipo de subsidio, señalando aquellos elementos que obstaculizan su mejoramiento integral y, consecuentemente, de sus programas. Asimismo, se analizará el grado de cumplimiento que observan las dependencias y entidades de la APF encargadas de la operación de los PSROP, con el propósito de identificar las áreas de oportunidad que requieren ser robustecidas para dar cabal cumplimiento a la LFPRH.

Finalmente, en el último apartado se describen las conclusiones que se desprendan del análisis de los puntos a que se refiere el párrafo anterior, y se realizan las recomendaciones que, desde la óptica de la COFEMER, pudieran coadyuvar en el propósito que persigue la política pública establecida en la LFPRH.

Análisis del marco normativo

Las ROP son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. El proceso de su emisión, se encuentra regulado en el artículo 77 de la LFPRH, donde se precisa que la Cámara de Diputados, a través del PEF de cada ejercicio fiscal, señalará los programas que otorguen subsidios y que deban sujetarse a ROP con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con estricto apego a la Ley.

Es importante señalar que con base en el artículo 42, fracciones V y VI de la LFPRH, el PEF para cada año fiscal debe ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre y debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a más tardar 20 días naturales después de su aprobación.

Paralelamente, la fracción I del artículo 77 de la LFPRH ordena que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sus proyectos de ROP, a más tardar el 21 de noviembre, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a las vigentes. Lo anterior, implica que en un escenario desfavorable, las dependencias y los organismos responsables de la operación de los programas cuentan con únicamente seis días naturales (menos de una semana) para confeccionar o mejorar las ROP correspondientes.

Ahora bien, la SHCP cuenta con un plazo que no debe exceder los 10 días hábiles para emitir una autorización presupuestaria aplicable al programa, o programas, que incluyan las ROP remitidas por las dependencias o entidades responsables de la APF. Es decir, a más tardar el 5 de diciembre de cada año, la SHCP debería haber concluido la emisión de todas las autorizaciones que en el ámbito de sus atribuciones

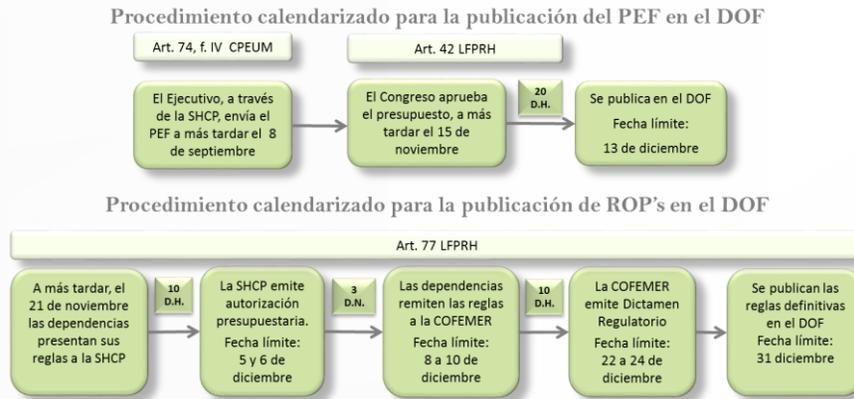
debe expedir para los PSROP. No obstante, estas diligencias se retrasan cuando se requieren correcciones al contenido de las ROP.

Subsecuentemente, una vez que las dependencias y entidades, obtengan la autorización presupuestaria de la SHCP, deben remitir a la COFEMER, en un máximo de tres días naturales después, los proyectos de ROP, para emitir dentro de los 10 días hábiles siguientes su dictamen regulatorio.

Bajo esta perspectiva, las ROP podrían tardar en librar los procesos administrativos de la autorización presupuestaria de la SHCP y del Dictamen Regulatorio de la COFEMER hasta la semana 51 del ejercicio en curso, dejando a las dependencias y entidades responsables con apenas una semana para gestionar la publicación de los instrumentos en el DOF. No obstante, es importante destacar que, el artículo 39 de la LFPA señala que todas las notificaciones deben efectuarse en un plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, lo que implica que el proceso para que las dependencias y entidades gestionen la publicación de sus ROP podría realizarse hasta la segunda semana de enero del año siguiente; situación que resulta sumamente contraproducente para los programas que deben iniciar su operación el primer día de cada ejercicio fiscal.

Por esta razón, el antepenúltimo párrafo de la LFPRH obliga a las dependencias y entidades responsables a publicar en el DOF las ROP de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior que les corresponda, lo cual repercute en las labores de revisión que sobre la materia deben ejecutar la SHCP y la COFEMER (ver Figura 1).

Figura 1. Procedimiento para la publicación de las ROP



Fuente: COFEMER

La LFPA establece en su artículo 69-E que la COFEMER es el órgano administrativo desconcentrado de la SE, encargado de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. A tal efecto, el Título Tercero A, en su Capítulo Tercero, establece el procedimiento de mejora regulatoria al que deben sujetarse los actos administrativos de carácter general previo a su expedición en el DOF para asegurar que, derivado de su implementación, se desprenderán beneficios superiores a los costos que implique su cumplimiento. Dicho procedimiento se norma en el *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*¹.

A grandes rasgos, el procedimiento a que se refiere el párrafo anterior obliga a las dependencias u organismos descentralizados a justificar la imposición de nuevas obligaciones y/o trámites para la ciudadanía o la comunidad empresarial, así como a cuantificar el impacto económico que se desprenderá de su cumplimiento. Asimismo, la LFPA ordena que el anteproyecto regulatorio sea publicado en el portal electrónico de la COFEMER desde el día de su recepción, a fin de ser sometido a la consulta y opinión pública, obligando a las autoridades que proponen su emisión a dar respuesta puntual a cada pronunciamiento que se reciba en esta etapa. Estos

¹ Publicado el 26 de julio de 2010 y modificado los días 16 y 28 de noviembre de 2012.

dos requerimientos incrementan significativamente la calidad de la regulación que emite la APF. No obstante, es importante señalar que las ROP no se sujetan al proceso referido en el Capítulo Tercero del Título Tercero A de la LFPA.

En este sentido, el proceso de emisión de las ROP se regula en la LFPRH y se norma con nueve criterios:

Criterio 1. De acuerdo al artículo 77, fracción II, inciso a) de la LFPRH, el cuerpo de las ROP debe ser “auto-contenido”, es decir, debe contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga que resulten necesarios para la correcta implementación e interpretación del programa.

Lo anterior resulta altamente complejo si consideramos que habitualmente algunos de los documentos señalados en el párrafo anterior (lineamientos, manuales y modelos de convenio) son sumamente extensos y son, en algunos casos, susceptibles de ser adaptados a las condiciones y posibilidades específicas de la población potencial, lo que en última instancia puede llegar a obstaculizar la eficiencia del programa. Bajo esta perspectiva, convendría entonces valorar la pertinencia de generar mecanismos alternativos para dar a conocer a la ciudadanía y a la comunidad empresarial la totalidad de documentos necesarios para solicitar los apoyos de los programas, así como para dar seguimiento a su procesamiento y resolución.

Criterio 2. El artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso i) de la LFPRH, ordena que las ROP deben contener criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, precisando que estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.

El objetivo del cumplimiento de este criterio, es garantizar que el programa se ejecute de manera transparente, al definir puntualmente las

poblaciones y/o sujetos que podrán acceder a los apoyos del programa, para incrementar su productividad o mejorar su bienestar.

Criterio 3. Con base en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso ii) de la LFPRH, las ROP deben contener una descripción completa sobre el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa y ordena que, para dar claridad a lo anterior, las ROP deben incorporar un diagrama de flujo del proceso de selección.

El criterio tiene como propósito asegurar la eficiencia del procedimiento de selección de beneficiarios y asignación de recursos, garantizando que se realice en el menor tiempo posible y en estricto apego a lo dispuesto en el marco jurídico, a fin de garantizar la legalidad del origen y destino de los recursos entregados, procurando que su ejercicio sea productivo en el menor tiempo posible.

Criterio 4. Para todos los trámites, las ROP deben contener el nombre textual del nombre del trámite, o los trámites, a realizar para solicitar los apoyos del programa.

Criterio 5. Las reglas deben contener los casos o supuestos que dan a la población potencial el derecho a realizar el trámite.

Criterio 6. Es necesario que las ROP contengan una definición sobre la forma en que los beneficiarios potenciales podrán realizar cualquiera de los trámites relacionados a la operación del programa.

Criterio 7. Las ROP únicamente pueden contener, como parte de los trámites asociados al programa, los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.

Criterio 8. Para cada uno de los trámites del programa, las ROP deben contener los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, así como los plazos de prevención y de resolución aplicables.

Criterio 9. En el cuerpo del instrumento jurídico, es necesario que se especifiquen las unidades administrativas ante quienes la población potencial podrá presentar sus trámites o, en su caso, precisar si hay algún mecanismo alternativo.

Se advierte que el propósito fundamental de los criterios 4 a 9, previstos en el artículo 77, fracción II, inciso b), subincisos iii), iv), v), vi), vii) y viii), es que las ROP contengan toda la información inherente a la operación de los trámites del PSROP para brindar certeza jurídica sobre su mecanismo de funcionamiento. Sin perjuicio a lo anterior, las particularidades sobre cada uno de los criterios serán detalladas más adelante.

Es importante señalar que la LFPRH únicamente brinda atribuciones y facultades a la COFEMER para revisar que las ROP de los programas federales contengan: (a) los documentos necesarios para su debida operación e interpretación, a fin de evitar discrecionalidades —criterio 1—; (b) criterios de selección claros, precisos, definibles, mensurables y objetivos —criterios 2 y 3— y (c) los elementos necesarios para que los trámites relacionados a la operación del programa se presenten y resuelvan en estricto apego a la regulación —criterios 4, 5, 6, 7, 8 y 9—. En ese sentido, la revisión de los nueve criterios acota, para el caso de las ROP, el alcance de la política de mejora regulatoria y sus herramientas. Con base en lo anterior, se considera necesario instrumentar mecanismos para que las dependencias y los organismos descentralizados de la APF, estén en posibilidad de hacer una revisión profunda a la integración de las ROP vigentes, con el propósito de garantizar que los PSROP, además de estar debidamente integrados, sirvan como motor de la productividad y competitividad de México, originando: (a) inversión y



acumulación de capital físico, (b) innovación o desarrollo tecnológico, (c) capacidades o habilidades de los trabajadores, (d) facilidad para fundar nuevas empresas y (e) competencia entre los participantes de los mercados.

Análisis de cumplimiento de los lineamientos

• Descripción de la base de datos

Para el ejercicio fiscal 2017, la COFEMER recibió 73 PSROP (Anexo 1) provenientes de once dependencias de la APF, un organismo descentralizado sectorizado a la SHCP² y tres organismos descentralizados no sectorizados (ver Figura 2).

Figura 2. Número de ROP remitidas por Dependencias o Entidades de la APF 2017



Fuente: COFEMER

Bajo esta perspectiva, la COFEMER analizó el contenido de las ROP remitidas por las dependencias y entidades de la APF aplicables al ejercicio fiscal 2017 y, consecuentemente, valoró el cumplimiento de los nueve criterios descritos en el apartado anterior para los programas recibidos, emitiendo su opinión en el dictamen regulatorio de cada PSROP.

La base de datos utilizada, se construyó a partir de las observaciones expresadas en los dictámenes regulatorios de las ROP en el ejercicio 2017³. Es importante señalar que

² Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).

³ Para el presente documento fueron considerados los PSROP recibidos hasta el 31 de diciembre de 2016.

la base muestra el cumplimiento de los lineamientos por programa y no por ROP, las cuales, en algunas ocasiones, incluyen la normatividad correspondiente a más de un programa de apoyo.

En la base de datos se da por cumplido un lineamiento sí, y solo sí, satisface la totalidad de lo estipulado en el artículo 77 de la LFPRH. Por ejemplo, el lineamiento a) del artículo 77 exige que las ROP contengan todos los criterios, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y otros documentos análogos, de esta forma, si los citados programas no incluyeron todos los formatos, se considera que el primer criterio ha sido “incumplido”. En otras palabras, los criterios solo son “satisfactorios” si cumplieron totalmente con los requisitos.

Para el ejercicio fiscal 2017, fueron recibidos 73 PSROP por lo que la base estaría compuesta por 657 criterios, sin embargo, es importante señalar que existen criterios que no resultan aplicables a programas específicos; por ejemplo, la operación de algunos de los programas no implican trámite alguno, tal es el caso del denominado *Fortalecimiento a la atención médica*, a través del cual se brindan, a los habitantes de comunidades alejadas donde no existen servicios de salud, servicios de promoción y prevención de la salud, así como intervenciones específicas correspondientes al primer nivel de atención médica en unidades médicas móviles, sin que para ello medie trámite alguno, por lo que en dichos casos únicamente se toma en consideración el cumplimiento de los primeros tres criterios. Incluso, conviene advertir que en el Programa IMSS-PROSPERA no resulta aplicable el tercer criterio, toda vez que cualquier persona puede ser beneficiaria del mismo, es decir, no existe un proceso de selección que deba librarse para acceder a los beneficios del Programa.

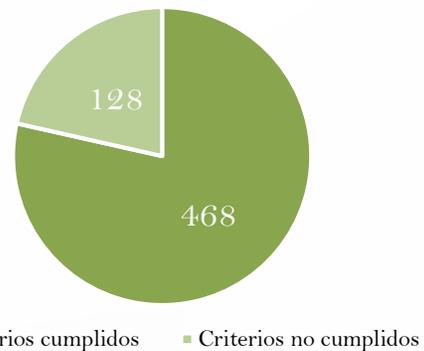
En ese sentido, para el ejercicio fiscal 2017 la COFEMER determinó el grado de cumplimiento de las dependencias y entidades de la APF responsables de la conducción de PSROP sobre un total de 596 criterios (ver Anexo 2), conforme a lo descrito en el Cuadro 1.

• Resultados generales

Derivado del análisis efectuado, se identificó un cumplimiento generalizado de 78.52%, es decir, las dependencias y entidades responsables de la operación de los PSROP, en promedio, dan cumplimiento a casi cuatro de cada cinco criterios señalados por la LFPRH (ver Figura 3). Lo anterior representa un

mejoramiento respecto a los años comprendidos entre 2010 y 2016, a lo largo del cual se ha registrado un cumplimiento promedio de 65.3%, donde el mayor grado de cumplimiento registrado fue de 75.2%, para 2016 (Figura 4).

Figura 3. Cumplimiento generalizado de las ROPs 2017 respecto a los criterios de la LFPRH



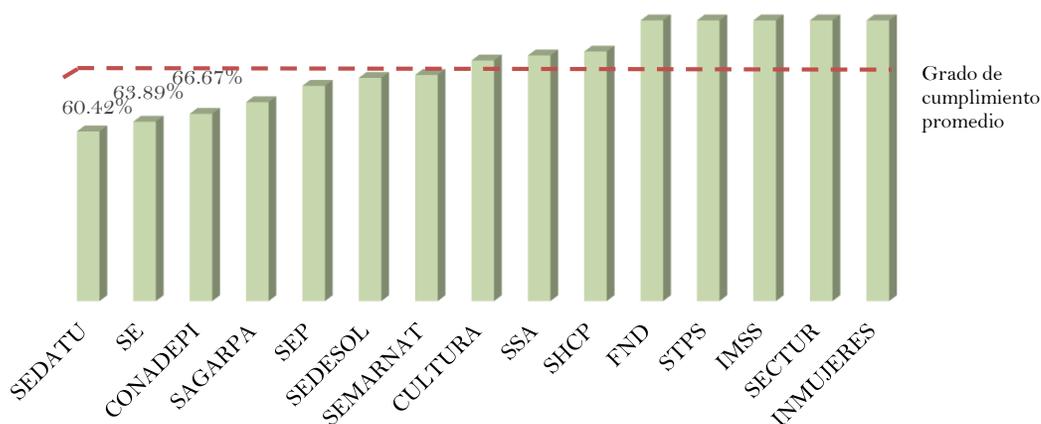
Fuente: COFEMER

Figura 4. Evolución del grado de cumplimiento promedio de los lineamientos para todas las dependencias de la APF 2010 - 2017



Fuente: COFEMER

Figura 5. Porcentaje de cumplimiento general por dependencia o entidad responsable 2017

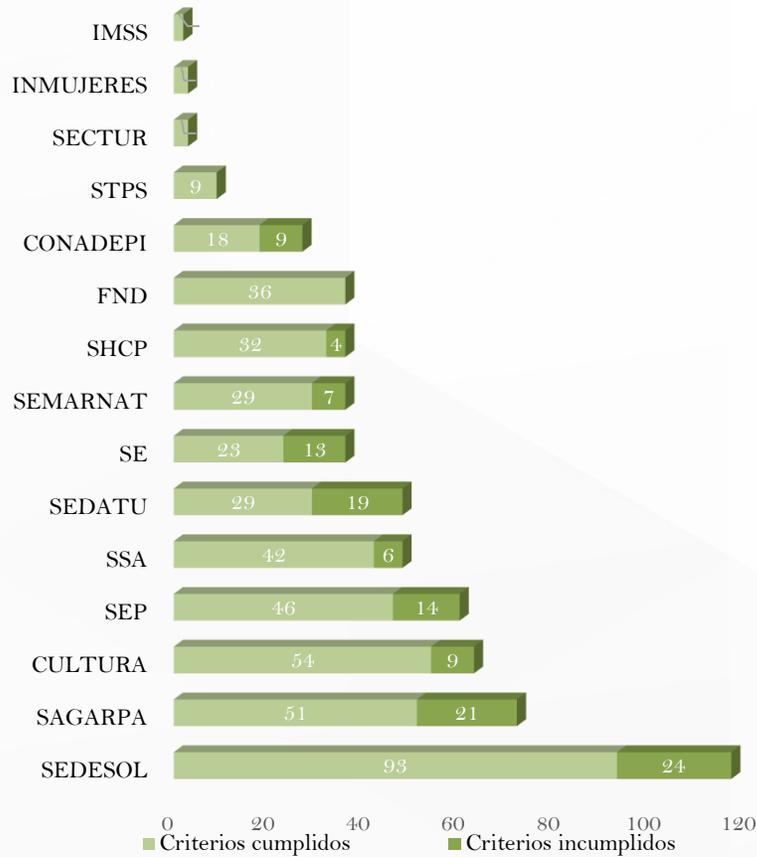


Fuente: COFEMER

Respecto a lo anterior, conviene señalar que ocho de las 15 agencias responsables de los PSROP observan un grado de cumplimiento superior al promedio generalizado; mientras que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la SE, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se ubican por debajo de este umbral (Figura 5).

Por otro lado, conviene resaltar que el número de programas a cargo de cada dependencia o entidad responsable es un factor en el grado de cumplimiento que se reporta para cada una de éstas, donde existe menor número de programas se identificó un nivel más alto de cumplimiento, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) observan un grado de cumplimiento de 100%, sin embargo, ambas entidades tienen a su cargo solo un programa federal y no todos los criterios previstos en la LFPRH resultan aplicables a dichos programas, mientras que la SEDESOL cuenta con un nivel de cumplimiento cercano a 80.0%, pero se encuentra a cargo de trece programas federales (Figura 6).

Figura 6. Número de criterios cumplidos por dependencia o entidad 2017

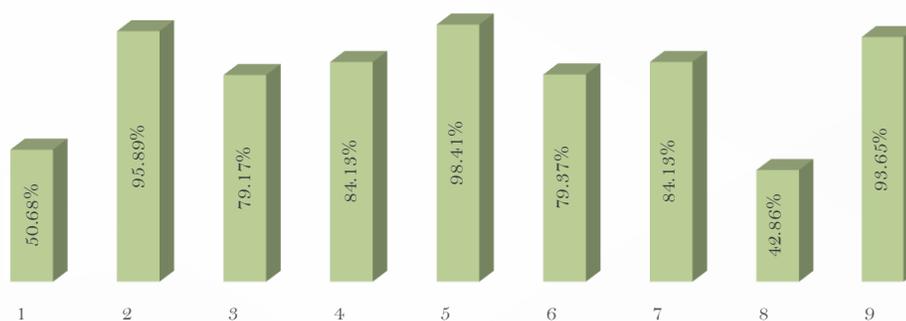


Fuente: COFEMER

• Análisis de cumplimiento por criterio

A lo largo de la presente sección, se presentan los resultados de la revisión realizada al nivel de cumplimiento de cada uno de los criterios señalados en la LFPRH y se analiza la evolución observada durante el periodo 2010 - 2017. Al respecto, se puede adelantar que el criterio 2 es aquel sobre el cual se advierte un mayor grado de conformidad en la evaluación, mientras que el criterio ocho resulta ser el más deficiente (Figura 7).

Figura 7. Grado de cumplimiento por criterio de la LFPRH 2017



Criterio 1: Auto-contenidas.

Criterio 2: Establecen los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo.

Criterio 3: Describen clara y completamente el mecanismo de selección o asignación.

Criterio 4: Especifican textualmente el nombre de todos los trámites.

Criterio 5: Especifican los supuestos que dan derecho a realizar los trámites.

Criterio 6: Definen la forma de realizar el trámite.

Criterio 7: Se exigen los datos y documentos estrictamente necesario para determinar la elegibilidad.

Criterio 8: Definen puntualmente plazos de presentación, resolución y prevención para cada trámite.

Criterio 9: Especifica las unidades administrativas ante quienes se presentan los trámites.

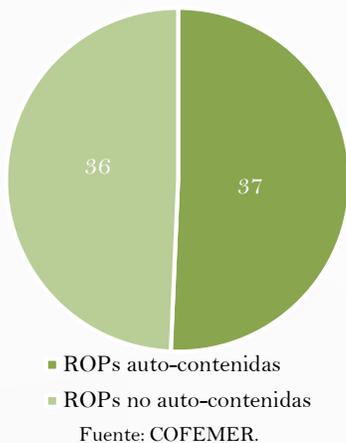
Fuente: COFEMER

➤ **Criterio 1: ROP auto-contenidas**

El artículo 77, fracción II, inciso a) de la LFPRH establece que las ROP deben contener manuales, metodologías, lineamientos y/o convocatorias para el correcto funcionamiento del programa. El objetivo es que, a través de la ROP, se pueda encontrar toda la información necesaria tanto para ingresar al programa y operarlo. De esta forma, se brinda certeza jurídica y transparencia a la aplicación del programa. El criterio 1, aplica a todos los PSROP.

La COFEMER considera que el cumplimiento del inciso a) es de suma importancia, ya que si las ROP no son auto-contenidas, la aplicación del programa se vuelve más compleja dificultando el acceso a los beneficiarios potenciales.

Figura 8. Cumplimiento del Criterio 1 2017



El cumplimiento del criterio 1 es 50.68% (Figura 8), lo que lo ubica como uno de los criterios de menor cumplimiento entre las dependencias y entidades encargadas. No obstante, es importante señalar que existen entidades que dan cabal cumplimiento a lo solicitado por la LFPRH en este rubro, tal como es el caso de la Secretaría de Cultura (CULTURA), la FND, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el INMUJERES y la CONADEPI (Figura 9).

Figura 9. Grado de cumplimiento del Criterio 1 por dependencia o entidad 2017

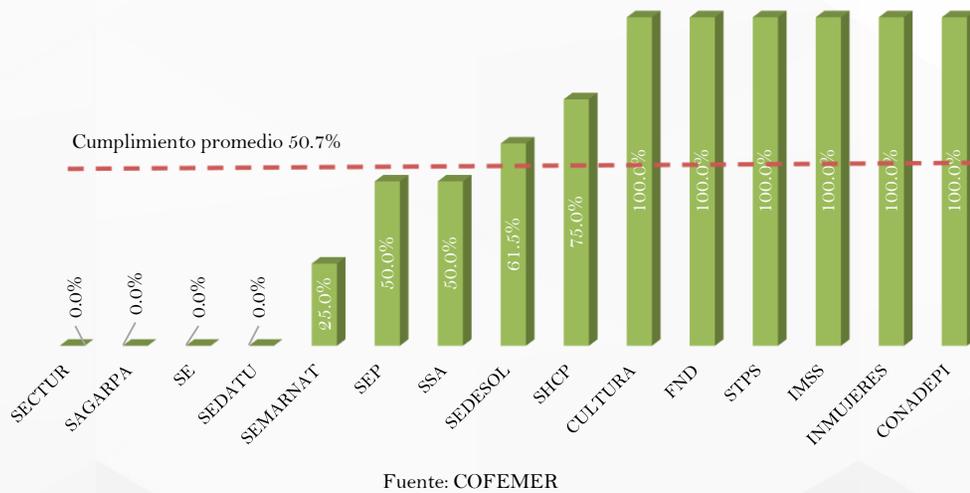
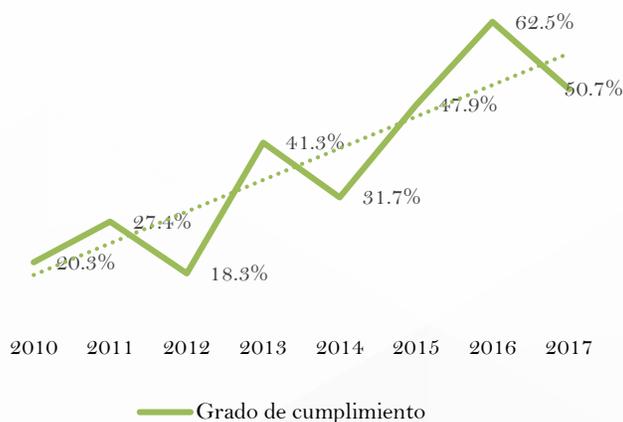


Figura 10. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 1 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER.

No obstante, es conveniente resaltar que en los últimos seis años se ha observado un mejoramiento significativo en el grado de cumplimiento del criterio 1, particularmente, en el año 2010 solo 20% de las ROP daban cumplimiento a este mandato, mientras que en 2016, esta relación ha incrementado a 62.5%. (Figura 10). Sin embargo, para el 2017 el grado de cumplimiento de dicho criterio

disminuyó en casi 12 puntos porcentuales.

Con base en lo anterior, se puede observar que las dependencias y entidades de la APF han cumplido de manera poco satisfactoria con el lineamiento del inciso a). No obstante, se advierte un mejoramiento progresivo en el grado de su cumplimiento. Particularmente, es posible observar una evolución positiva, al pasar de un cumplimiento de 20.3% en 2010 a 50.7% en 2017, es decir, en un periodo de siete años el grado de cumplimiento mejoró significativamente. En suma, este lineamiento presenta una gran área de oportunidad, por tener un fuerte impacto en la comprensión de los PSROP y, por tanto, debe considerarse como un elemento nodal para facilitar el acceso a sus beneficios.

➤ Criterio 2: Definición de población objetivo

El criterio persigue la eficiencia y transparencia en el otorgamiento de recursos públicos, a través de la definición puntual de los criterios de selección para beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, garantizando que éstos sean precisos, definibles, mensurables y objetivos; elementos que coadyuvan a que el ejercicio de los recursos se efectúe eficientemente. En 2017, uno de los criterios con el mayor grado de cumplimiento fue el segundo, con 95.89% (Figura 11). Cabe señalar que esta situación representó un avance respecto al año inmediato anterior, en el que el mismo criterio observó un grado de cumplimiento de 86.5% (Figura 12).

En el presente rubro, casi todas las dependencias y entidades responsables de los PSROP dan cabal cumplimiento al criterio señalado en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso i), con excepción de la Secretaría de Turismo (SECTUR) (0%), CULTURA (85.7%) y SAGARPA (87.5%).

Figura 11. Cumplimiento del Criterio 2 2017

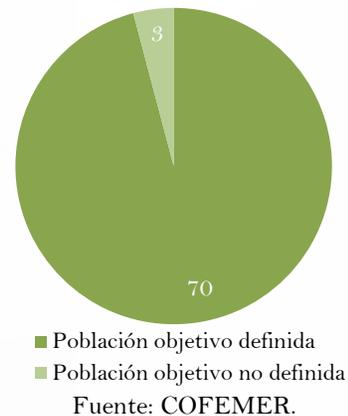
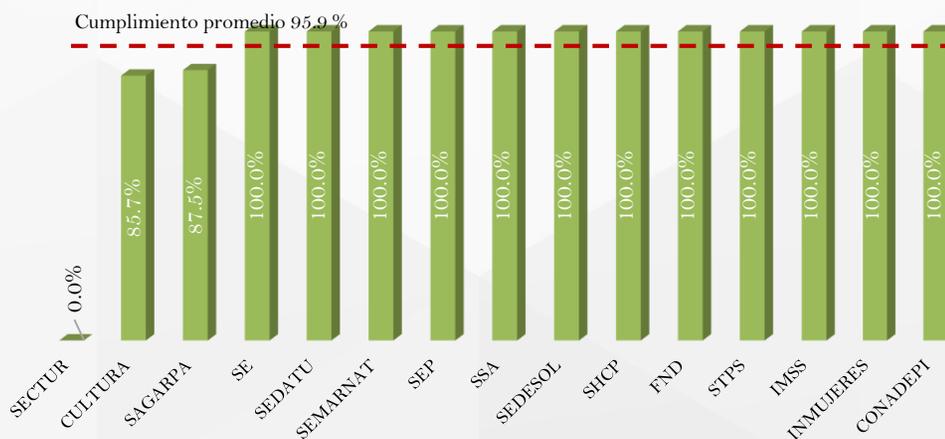


Figura 12. Grado de cumplimiento del Criterio 2 por dependencia o entidad 2017



Cabe destacar que en el transcurso del periodo 2010 a 2017, las dependencias y entidades de la APF han observado un alto grado de cumplimiento en lo relativo al presente criterio. Durante el periodo analizado, el grado de satisfacción reportado

siempre ha estado por encima del 70.0% y ha mostrado un mejoramiento constante, excepto en 2016, en el que observó un retroceso de 7.3 puntos porcentuales. No obstante, para el 2017, este criterio tuvo una recuperación en el grado de cumplimiento de 9.4 puntos porcentuales.

Considerando lo anterior, tres dependencias de la APF aún presentan áreas de oportunidad importantes en lo que se refiere al cumplimiento de esta categoría, que si se toman en cuenta para el siguiente año, asegurarían la precisión y claridad en el mecanismo de selección de beneficiarios.

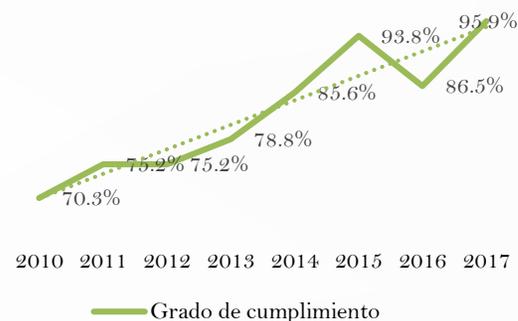
➤ **Criterio 3: Claridad en el mecanismo de selección**

El criterio persigue la eficiencia y transparencia en el otorgamiento de recursos públicos asignados a los programas federales, al garantizar un proceso claro y estandarizado en la selección de los beneficiarios y reducir, consecuentemente, el margen de discrecionalidad de las autoridades responsables de la ministración de los recursos. El presente criterio es aplicable únicamente a 72 de los 73 programas revisados para el ejercicio fiscal 2017. Específicamente,

los beneficios del Programa IMSS-PROSPERA alcanzan a cualquier persona que se acerque al IMSS para solicitar los servicios del programa, por lo que no existe un mecanismo de selección. En ese sentido, para 2017 el indicador se colocó en la séptima posición en grado de cumplimiento, alcanzando 79.17% (Figura 14).

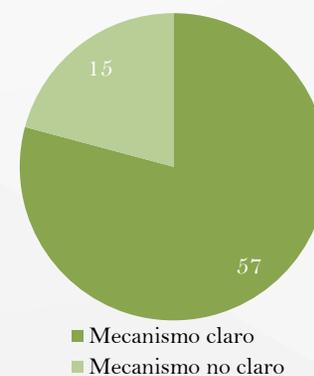
Entre las dependencias y entidades responsables de la ejecución de los PSROP, seis cumplen cabalmente lo estipulado en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso ii)

Figura 13. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 2 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER

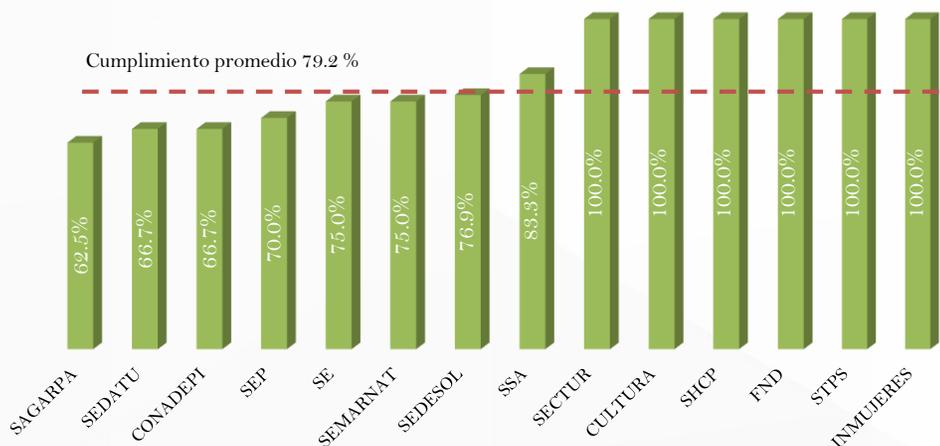
Figura 14. Cumplimiento del Criterio 3 2017



Fuente: COFEMER.

de la LFPRH. De las restantes, el menor grado de cumplimiento corresponde a la SAGARPA con 62.5%, seguido de la SEDATU y la CONADEPI, ambos con 66.7% (Figura 15).

Figura 15. Grado de cumplimiento del Criterio 3 por dependencia o entidad 2017



Nota: La gráfica contempla únicamente 13 entidades. Al PSROP del IMSS no le resulta aplicable el criterio tres.

Fuente: COFEMER

Figura 16. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 3 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER.

En particular, el cumplimiento del criterio tres presentó un avance de 3.8 puntos porcentuales, pasando de 75.3% en 2016 a 79.2% en el presente año. Asimismo, cabe resaltar que este criterio tuvo el mayor grado de cumplimiento en el 2015 con 80.2%. Por lo anterior, es posible advertir una tendencia positiva en el grado de cumplimiento del

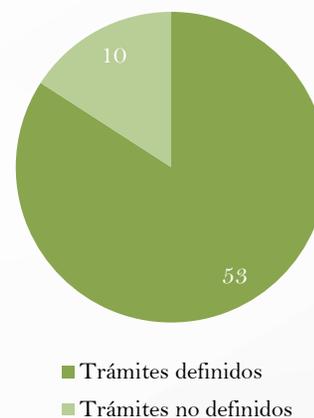
presente criterio durante el periodo comprendido entre 2010 y 2017. No obstante, es necesario recuperar el terreno perdido en los dos últimos ejercicios fiscales, a fin de no comprometer la calidad de las ROP y evitar una operación deficiente de los programas.

➤ **Criterio 4: Trámites definidos**

El criterio dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iii) de la LFPRH, tiene por objeto brindar certeza jurídica a los beneficiarios potenciales, respecto de los trámites específicos que deben presentar para solicitar acceso a los beneficios del programa. De esta manera, se facilita el acercamiento de la población a las entidades gubernamentales encargadas de su operación. Asimismo, se les proporcionan a los beneficiarios potenciales las herramientas necesarias para identificar los trámites en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), así como en las propias dependencias y entidades. En el ejercicio fiscal 2017, el criterio observó un grado de cumplimiento de 84.13%, ubicándose así como el cuarto criterio con mayor cumplimiento en las ROP. En seguimiento a lo señalado en apartados anteriores, existen programas para cuyos apoyos no es necesario presentar trámite alguno, tal es el caso del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos de la SECTUR, el Programa IMSS-PROSPERA, el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas de la SEDATU, el de Fortalecimiento de la Atención Médica de la Secretaría de Salud (SSA), junto a otros seis programas. Es decir, el presente criterio únicamente es aplicable a 63 de los 73 programas vigentes para el ejercicio fiscal 2017.

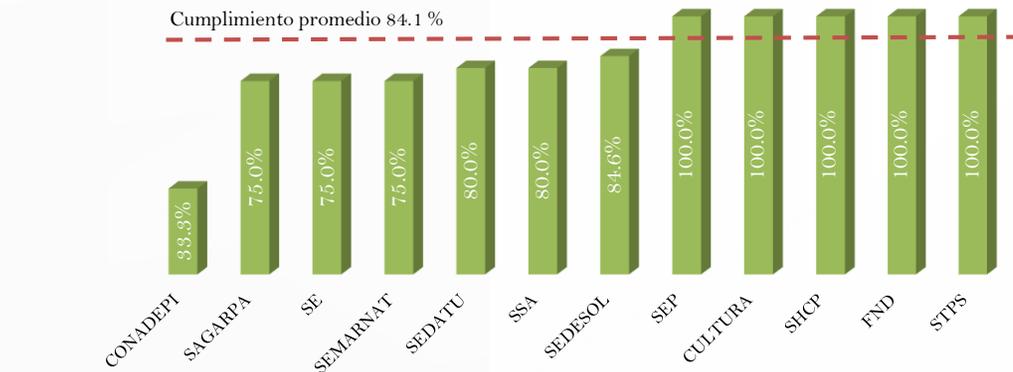
El incumplimiento del presente criterio, es uno de los primeros frentes que dificulta a los particulares acercarse a las dependencias y entidades responsables de los PSROP, debido a que carecen de los elementos básicos necesarios para solicitar los apoyos. Pese a lo anterior, se registran siete dependencias y entidades que no cumplen en su totalidad el criterio (Figura 18).

Figura 17. Cumplimiento del Criterio 4 2017



Fuente: COFEMER

Figura 18. Grado de cumplimiento del Criterio 4 por dependencia o entidad 2017



La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 4.

Fuente: COFEMER

Figura 19. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 4 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER

Es importante resaltar que en los últimos tres ejercicios, el cumplimiento de este aspecto ha incrementado significativamente. Particularmente, de 2014 a 2015 el indicador subió 8.5 puntos porcentuales, pasando de un grado de cumplimiento de 51.9% a 60.4%; entre los años 2015 y 2016, el mejoramiento se duplicó en 19.3 puntos porcentuales,

alcanzando en 2016 un 79.7% de cumplimiento; mientras que del 2016 al 2017 el grado de cumplimiento de este criterio tuvo un incremento de 4.4 puntos porcentuales (ver Figura 19).

Bajo esta perspectiva, es posible advertir que las dependencias y entidades encargadas de la operación de los PSROP se han dado a la tarea de mejorar, consistentemente, el contenido de las ROP de su competencia, brindando claridad sobre los trámites que deben ser presentados por los particulares, sin embargo, es necesario puntualizar que pese a este mejoramiento, **dos de cada 10 trámites relacionados a los programas federales no son debidamente identificados**. En ese sentido, es de suma importancia que las entidades responsables se den a la tarea de

dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iii) de la LFPRH y, posteriormente, lleven a cabo la correspondiente actualización de trámites en el RFTS a cargo de la COFEMER.

➤ **Criterio 5: Condicionantes de circunstancia de los beneficiarios**

El criterio previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iv) de la LFPRH, tiene por objeto precisar las condiciones (vulnerabilidad, solvencia, ubicación geográfica, características socioeconómicas, etc.) en que deben encontrarse los solicitantes para estar en posibilidad de convertirse en beneficiarios del programa. De esta forma, se brinda a los particulares la información necesaria para que por propia cuenta se consideren, o descarten, como beneficiarios potenciales del programa de su interés. En lo que respecta a su cumplimiento, se observa un nivel de 98.41%, ubicándose así en la primera posición (Figura 20).

En este rubro, es necesario precisar que los programas a cargo del IMSS, la SECTUR y el INMUJERES, no son considerados en las métricas. Dicho lo anterior, se identificó que únicamente la SE tiene un grado de cumplimiento menor al 100% (Figura 21).

Figura 20. Cumplimiento del Criterio 5 2017

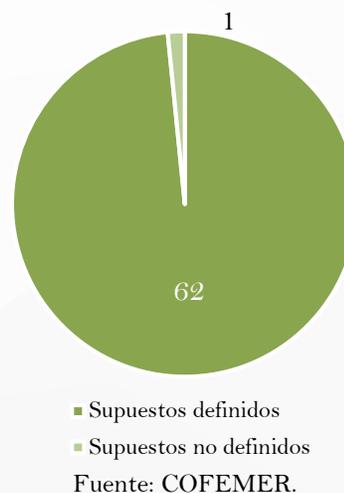
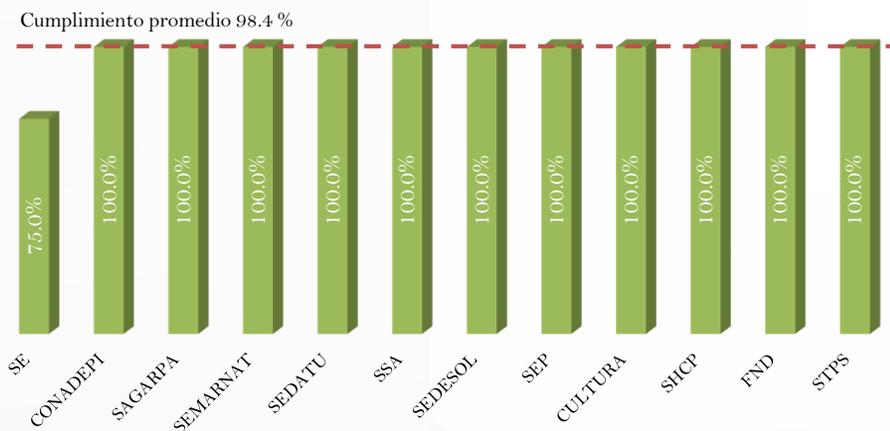


Figura 21. Grado de cumplimiento del Criterio 5 por dependencia o entidad 2017



La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 5

Fuente: COFEMER

Figura 22. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 5 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER.

El grado de cumplimiento promedio del criterio cinco alcanzó 98.4% para 2017. Sin embargo, a lo largo del periodo comprendido entre 2010 y 2017 se evidencia una tendencia negativa sobre el nivel de cumplimiento. Particularmente, en 2016 se advirtió un retroceso en de 11.48 puntos porcentuales, respecto a lo observado en 2015, situación que encuadra como el

mayor declive del indicador en los últimos seis años, ubicándose 17.5 puntos porcentuales por debajo del máximo histórico alcanzado en 2012. No obstante, para el 2017 el grado de cumplimiento de este criterio tuvo una mejoría considerable, avanzando 20.3 puntos porcentuales y, con ello, ubicándose en su mejor nivel de cumplimiento histórico (Figura 22).

En este contexto, el avance que han tenido las dependencias y entidades responsables de la elaboración de las ROP con relación a precisar puntualmente cuáles son los supuestos en los que deben ubicarse la población potencial para estar

en posibilidad de solicitar los apoyos de sus programas, es notable. Lo anterior, promueve el acceso oportuno a los beneficios de los PSROP y coadyuva en la reducción de los costos administrativos que enfrentan las autoridades, pudiendo destinar dichos recursos a actividades productivas.

➤ **Criterio 6: Medios de presentación**

El propósito del criterio previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b) subinciso v) de la LFPRH es orientar a los particulares sobre los mecanismos a través de los cuales deben ser ingresadas sus solicitudes ante la autoridad. Esta información es importante para los beneficiarios potenciales de los programas para tener conocimiento sobre las herramientas o los canales que pueden utilizar para acercarse a las autoridades al menor costo posible, por ejemplo, le permite saber a los interesados si deben acudir personalmente a la

instalaciones de las dependencias o entidades responsables con un escrito libre, con un formato preestablecido o si, mejor aún, existen herramientas informáticas a través de las cuales pueden enviar su solicitud de manera remota.

Al igual que en los dos criterios anteriores, existen 10 PSROP a los cuales no aplica lo dispuesto en el ordenamiento legal referido en el párrafo anterior, situación que habrá de tomarse en consideración para los resultados reportados. En 2017, aproximadamente la elaboración de cuatro de cada cinco programas (79.37%) dio cumplimiento al criterio.

Entre las dependencias y entidades responsables se advierte que cinco entidades gubernamentales (SEMARNAT, SSA, SHCP, FND y STPS) dieron puntual cumplimiento a lo exigido por el artículo 77, fracción II, inciso b) subinciso v) de la LFPRH y que es el CONADEPI la entidad que menor calificación obtuvo en la evaluación con 33.3%, seguido por la SEDATU con 40% (Figura 24).

Figura 23. Cumplimiento del Criterio 6 2017



Fuente: COFEMER

Figura 24. Grado de cumplimiento del Criterio 6 por dependencia o entidad 2017

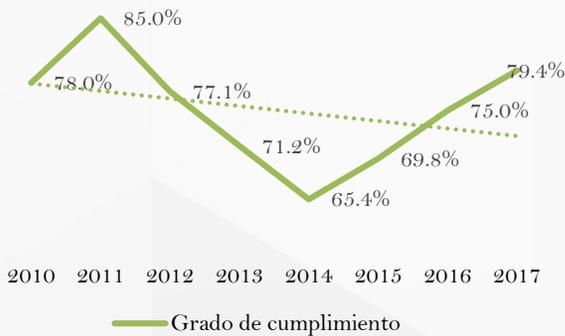


La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 6

Fuente: COFEMER.

Por otro lado, es pertinente destacar que en el sexto criterio se advierte un incremento de 4.4 puntos porcentuales en la calidad de los PSROP, toda vez que el cumplimiento observado del criterio en comentario subió de 75.0% en 2016 a 79.4% en el presente año. No obstante, es necesario precisar que pese a dicho mejoramiento, el grado de

Figura 25. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 6 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER

cumplimiento reportado permanece 5.6 puntos porcentuales por debajo del máximo histórico reportado en 2011. En ese sentido, si bien en los últimos tres ejercicios fiscales se presencian mejoramientos en los programas, es necesario que las dependencias y entidades responsables redoblen esfuerzos para asegurarse que en la totalidad de las ROP que confeccionen se

definan los medios para hacerles llegar su solicitud de apoyo.

➤ Criterio 7: Requisitos solicitados

El séptimo criterio del artículo 77 de la LFPRH, apunta a garantizar, que los datos y documentos exigidos para solicitar los apoyos de los programas se encuentren debidamente definidos, a fin de dar total certeza jurídica a la población potencial y a asegurarse de que dichos requisitos sean acordes al objetivo de los programas. Por poner un ejemplo, este criterio busca evitar que se solicite el llenado de formularios informáticos cuando entre la población objetivo del programa no existan medios de comunicación electrónica con los cuales se puedan iniciar su solicitud.

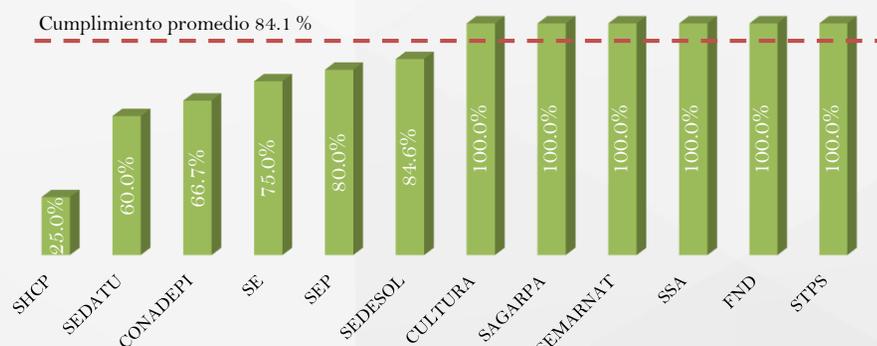
En lo que corresponde al presente criterio, es necesario señalar que su alcance no aplica a 10 PSROP debido a que su operación no involucra trámite alguno. Tomando esto en cuenta, se alcanzó un cumplimiento generalizado de 84.13% (Figura 26).

Siguiendo la línea discursiva que se ha venido abordando en cada uno de los criterios evaluados, destacan seis dependencias y entidades que dan total cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vi), mientras que, en esta ocasión, es la SHCP quien obtuvo la última posición con un 25% de grado de cumplimiento para este criterio, seguido por la SEDATU, con un 60% de cumplimiento (Figura 27).

Figura 26. Cumplimiento del Criterio 7 2017



Figura 27. Grado de cumplimiento del Criterio 7 por dependencia o entidad 2017



La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 7

Fuente: COFEMER

En lo relativo al criterio 7, destaca que para 2017 el indicador de cumplimiento correspondiente tuvo un ligero incremento por 1.3 puntos porcentuales, respecto a lo reportado para el mismo rubro durante 2016. Sin embargo, pese a dicho mejoramiento, el grado de cumplimiento de este criterio no logró revertir la tendencia negativa

que se advierte desde 2010. Particularmente, se observa que la evaluación de este punto alcanzó un máximo histórico en 2012, después del cual, hasta el ejercicio fiscal del 2016, el porcentaje de cumplimiento del séptimo criterio disminuyó de manera consistente hasta caer a 70.8% en 2015.

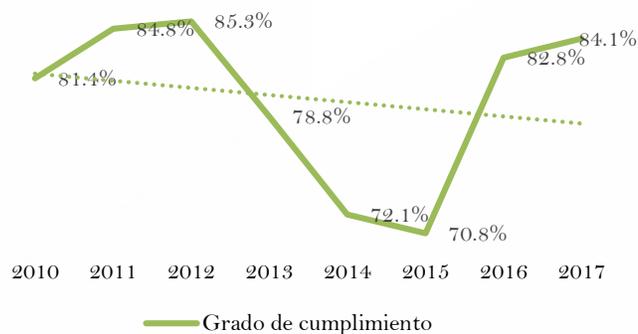
Con base en lo anterior, se advierte que si bien ocho de cada diez programas definen puntualmente los requisitos aplicables a los trámites para su solicitud, en los restantes dos los particulares se enfrentan al desconocimiento sobre los elementos que deben presentar en su totalidad para ser sujetos de apoyo, lo cual abre las puertas a la discrecionalidad en la aplicación y operación de los programas. En ese sentido, se recomienda a las dependencias y organismos responsables de la confección de las ROP aplicables, vigilar que, en la totalidad de sus programas se definan puntual y claramente los requisitos que apliquen, así como los componentes que, en su caso, contengan.

➤ **Criterio 8: Definición de plazos aplicables**

El propósito del penúltimo criterio es brindar total certeza jurídica a los solicitantes respecto a:

- (1) El periodo exacto durante el cual podrán presentar sus solicitudes;

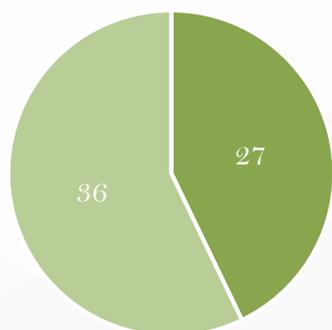
Figura 28. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 7 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER.

- (2) El plazo con que cuenta la autoridad para advertirles sobre posibles incumplimientos o inconsistencias en la información que hayan presentado como respaldo de su solicitud, y
- (3) El plazo máximo con que contarán las dependencias o entidades responsables para notificarles la procedencia o improcedencia de su solicitud.

Figura 29. Cumplimiento del Criterio 8
2017



- Periodos y plazos definidos
- Periodos y/o plazos indefinidos

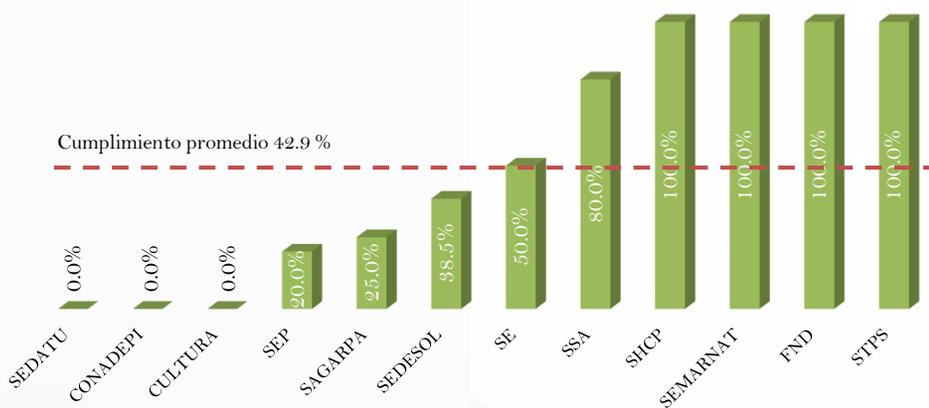
Fuente: COFEMER.

El cumplimiento del criterio es de suma importancia para los beneficiarios potenciales, pues les permite planear sus actividades en función del tiempo que habrá de transcurrir antes de recibir su apoyo. Durante el ejercicio fiscal 2017, el cumplimiento del criterio alcanzó 42.9%, por lo que se ubica como el criterio con menor grado de cumplimiento por parte de las dependencias y los organismos responsables de la confección de las ROP correspondientes. Esto quiere decir, que sólo dos de cada cinco de los programas que recibe

la COFEMER para su revisión definen con claridad el periodo y los plazos señalados en los puntos uno a tres y que, en el resto de los casos, la población potencial desconoce alguno de los plazos aplicables al programa de su interés, dificultando sus labores de planeación y toma de decisiones (Figura 29).

Nuevamente, es necesario considerar que el criterio ocho únicamente aplica a 63 de los 73 programas remitidos a la COFEMER para su análisis. Tomando esto en cuenta, resalta que la SEDATU, la CONADEPI y CULTURA omitieron por completo el cumplimiento del criterio; lo que implica que para ninguno de los trámites involucrados en sus programas definieron los periodos y plazos aplicables. Por el contrario, en el presente rubro sólo cuatro entidades gubernamentales definieron todos los plazos aplicables a sus programas (Figura 30).

Figura 30. Grado de cumplimiento del Criterio 8 por dependencia o entidad 2017



La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 8

Fuente: COFEMER.

Es necesario destacar que, si bien el cumplimiento del criterio ocho había representado una mejora en el 2016, para el 2017 tuvo una disminución de 13.4 puntos porcentuales. Particularmente, el grado de cumplimiento de este criterio fue 24.4 puntos porcentuales inferior al máximo grado de cumplimiento de 67.3%, alcanzado en el 2011. El

Figura 31. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 8 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER.

comportamiento de este criterio presenta una evidente tendencia a la baja, alcanzando su punto mínimo en 2017 con tan solo 42.9%, es decir, menos de la mitad de los programas vigentes en 2017 fueron precisos respecto los periodos y plazos aplicables a los trámites relacionados con su operación (Figura 31).

En este contexto, es pertinente que las dependencias y entidades responsables de la elaboración de las reglas que regulan la operación de los programas federales se den a la tarea de determinar de manera objetiva, con base en su capacidad técnica, administrativa y resolutoria, los plazos a los cuales pueden sujetarse los procedimientos

administrativos inherentes a la operación de los PSROP y de plasmar, una vez concretada la tarea, la información conducente en las ROPs.

➤ **Criterio 9: Definición de ventanillas de atención**

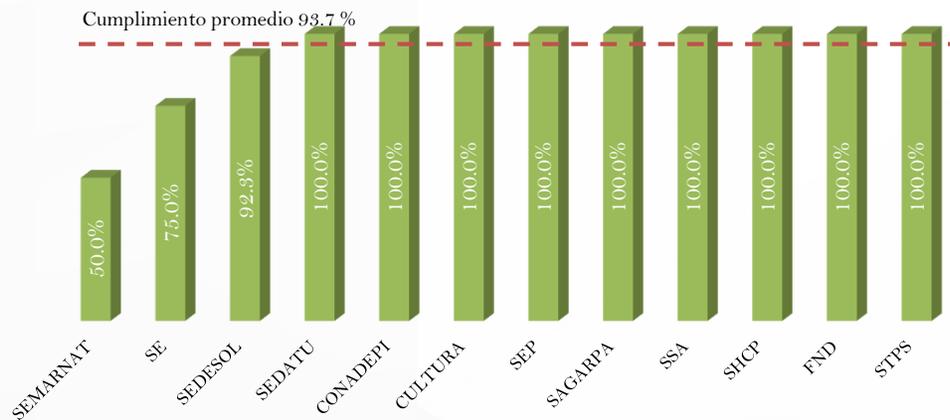
El criterio tiene por objeto precisarles a la población potencial las unidades administrativas específicas ante las cuales deben ingresar sus solicitudes de apoyo. Como tal, las ventanillas de atención representan el primer punto de contacto entre los beneficiarios y las autoridades responsables de la operación de los programas de su interés, por lo que es sumamente importante que aquellos cuenten con información completa sobre este rubro para estar en posibilidad de acercarse a las instancias indicadas, a fin de reducir el costo que se enfrenta por la realización de las acciones conducentes para solicitar el apoyo que se persigue. Pese a la importancia que reviste el cumplimiento del presente criterio, para el año fiscal 2017 se advierte un grado de cumplimiento de 93.7%, con lo que se ubica en la tercera posición en nivel de conformidad; lo anterior, implica que uno de cada diez programas federales no precisa las instancias ante las cuales deben presentarse los interesados para solicitar los apoyos que otorga el Gobierno Federal a través de los PSROP (Figura 32).

En lo que respecta al presente rubro, nueve dependencias y entidades de las 12 obligadas a su cumplimiento, atienden cabalmente lo dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso viii) de la LFPRH; mientras que, la SEMARNAT es la dependencia que menor grado de conformidad alcanzó en la evaluación del último criterio, con 50%, seguido de la SE con 75% y SEDESOL con 92.3% (Figura 33).

Figura 32. Cumplimiento del Criterio 9 2017



Figura 33. Grado de cumplimiento del Criterio 9 por dependencia o entidad 2017



La gráfica no muestra las dependencias y entidades a las que no les resulta aplicable el criterio 9

Fuente: COFEMER

Figura 34. Evolución observada sobre el grado de cumplimiento del criterio 9 en las ROP 2010 - 2017



Fuente: COFEMER

Respecto al año inmediato anterior, el grado de cumplimiento reportado en 2017 presenta una mejora considerable, de 14 puntos porcentuales, al pasar de 79.7% a 93.7%, alcanzando su máximo para el periodo analizado y 30.2 puntos porcentuales por encima del mínimo de 63.5%, alcanzado en el 2014.

Bajo esta perspectiva, se sugiere a las dependencias y entidades responsables de la operación de los PSROP vigilar cuidadosamente que en el cuerpo de las ROP que regulen el funcionamiento de los programas de su competencia precisen puntualmente las ventanillas de atención ante las cuales los interesados deben acudir para requerir los apoyos de su interés.

Conclusiones y recomendaciones

• Conclusiones

Los programas sociales operados por el Gobierno Federal buscan atender las fallas que limitan el aumento de la productividad en el largo plazo. Muchos de estos programas se abocan al combate de la pobreza y la marginación, otros se orientan a la protección del medio ambiente y al impulso del emprendimiento entre los trabajadores a través del otorgamiento de créditos, apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.

Derivado del análisis del marco regulatorio aplicable a la emisión de las ROP, con el objetivo de mejorar la calidad de estos programas gubernamentales, el artículo 77 de la LFPRH faculta a la COFEMER para revisar el contenido de las ROP, a fin de realizar una opinión en un *Dictamen Regulatorio* que considera la evaluación de nueve criterios específicos que pretenden garantizar la transparencia y la eficiencia en la operación del programa y en el ejercicio del gasto público.

No obstante lo anterior, se observó que de la confección del marco regulatorio arriba aludido se desprenden dos problemas. Primeramente, se restringe el alcance de algunas de las herramientas con que cuenta la política pública de mejora regulatoria para la revisión y mejoramiento del flujo regulatorio, por ejemplo, las dependencias y entidades responsables del diseño y emisión de las ROP no tienen la obligación de atender o responder siquiera a los pronunciamientos que la COFEMER llegue a recolectar tras la publicación de las reglas en su portal electrónico. Asimismo, la COFEMER se encuentra limitada para formular recomendaciones de fondo que puedan incidir en el mejoramiento de los PSROP si dichas propuestas no se circunscriben al ámbito de los criterios referidos en el artículo 77 de la LFPRH.

En segundo término, se advirtió que los plazos y periodos dispuestos para la elaboración, revisión y expedición de las ROP resulta sumamente acotado para que las autoridades involucradas estén en posibilidad de efectuar una revisión detallada

y profunda sobre el contenido integral de los instrumentos jurídicos que regulan los PSROP, lo cual también pudiera resultar en el detrimento del mejoramiento continuo de dichos ordenamientos.

Por otro lado, se observó que el grado de cumplimiento generalizado que observaron las dependencias y entidades responsables de los PSROP fue de 78.52%, lo que representó un mejoramiento respecto a lo reportado en el mismo rubro en el ejercicio fiscal inmediato anterior. Sin embargo, los resultados indican que ha habido una tendencia positiva en mejorar el contenido de los PSROP, incluso, tomando en cuenta ejercicios donde la calidad de las ROP ha disminuido —hasta 3.4 puntos porcentuales en el peor de los casos, entre 2013 y 2014—.

De igual manera, se identificó que entre las 15 las dependencias y organismos encargados de los PSROP, en 2017 existen cinco que se han dado a la tarea de cumplir a cabalidad los criterios aplicables a sus programas en las ROP que formulan, tal es el caso del IMSS, INMUJERES, STPS, SECTUR y FND quienes presentan un grado de cumplimiento de 100%. Asimismo, se observó que cuatro dependencias han hecho esfuerzos significativos para dar cumplimiento a los criterios que establece la LFPRH en los instrumentos jurídicos que formulan para operar los programas federales a su cargo, presentando todos niveles de cumplimiento iguales o superiores al 80.0%, tal es el caso de la SEMARNAT, CULTURA, la SSA y la SHCP. Finalmente, se mostró que seis entidades gubernamentales se ubicaron por debajo del nivel de cumplimiento promedio (SEDATU, SE, CONADEPI, SAGARPA, SEP y SEDESOL).

Adicionalmente, se identificó que el grado de conformidad que alcanzan las dependencias y entidades en la confección de las ROP que regulan los programas de su competencia, presenta características particulares. La gran mayoría de las ROP dan cabal cumplimiento al criterio 2, dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso i) de la LFPRH (i.e. definición de criterios de selección de beneficiarios) y se detectó que el criterio que mayor dificultad representa para las agencias obligadas es la definición de plazos y periodos aplicables a los trámites inherentes a sus programas, contenido en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vii) de la LFPRH.

En este aspecto, a pesar de que ninguno de los criterios evaluados por la COFEMER alcanza el 100% de satisfacción, cinco de los nueve criterios han mostrado una tendencia positiva en el grado de cumplimiento reportado; es decir, se ha percibido un mejoramiento a lo largo de los últimos siete años (criterios 1, 2, 3, 4 y 9); mientras que en el resto el cumplimiento ha venido disminuyendo (criterios 5, 6, 7 y 8). No obstante lo anterior, destaca que conforme al ejercicio fiscal anterior, los criterios 5 y 9 fueron los que tuvieron un mayor avance en el grado de cumplimiento.

Por tal motivo, se considera pertinente resaltar la necesidad de sostener esfuerzos que redunden en mejorar la redacción de sus ROP, de manera que esto abone en cuanto a claridad, transparencia, eficiencia y eficacia de sus programas, a fin de mantener acciones que impulsen de manera conjunta y coordinada el mejoramiento de los instrumentos jurídicos contenidos en las ROP.

- **Recomendaciones**

1. Se recomienda a las dependencias y órganos de la APF que en la realización de las ROP para el próximo ejercicio fiscal, se otorgue especial cuidado en el cumplimiento de aquellos lineamientos que tienen un impacto sensible en la calidad de los programas, como es el caso de los criterios 1, 2 y 3 (i.e. ROP auto-contenidas, eficientes y transparentes). Dichos lineamientos requieren un cuidado especial, ya que sin ellos resulta difícil garantizar la aplicabilidad del programa.
2. Se recomienda que durante el diseño y confección de las ROP 2018, se tenga especial cuidado en la definición de los plazos y periodos aplicables a los programas inherentes a los programas federales.

Anexos

1. PROGRAMAS Y REGLAS DE OPERACIÓN ANALIZADOS POR DEPENDENCIA

2. CRITERIOS EVALUADOS POR PROGRAMA.

ANEXO 1

Dependencia	Regla de Operación / Programa (s) incluido (s)
SHCP	1. Reglas de Operación del Programa de aseguramiento agropecuario
	Reglas de Operación para Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural, que incluye los Programas:
	2. Apoyo para organización de productores y estructuración de proyectos para el financiamiento
	3. Apoyo para el fortalecimiento y articulación empresarial y redes de valor
FND	4. Apoyo a programas especiales
	Reglas de Operación para los programas de la FND, que incluye los Programas:
	5. Programa de Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales
	6. Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito
SAGARPA	7. Programa de Garantías Líquidas
	8. Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito
	9. Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Comercialización
	10. Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores
	11. Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura
	12. Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola
	13. Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero
	14. Reglas de Operación del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria
	15. Reglas de Operación del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
	16. Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas
SE	17. Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor
	18. Reglas de Operación del Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural
	19. Reglas de Operación del Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación
	20. Reglas de Operación del Programa para la productividad y competitividad industrial
SEP	21. Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo
	22. Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa
	23. Reglas de Operación del Programa de Cultura Física y Deporte
	24. Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas
	25. Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar
	26. Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés

Dependencia	Regla de Operación / Programa (s) incluido (s)
	27. Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente
	28. Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
	29. Reglas de Operación del Programa de Educación para Adultos (INEA)
	30. Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria
SSA	31. Reglas de Operación del Programa Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad
	32. Reglas de Operación del Programa Calidad en la Atención Médica
	33. Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la atención médica
	34. Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad
	35. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"
	36. Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI
STPS	37. Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
	38. Reglas de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
SEDATU	39. Reglas de Operación del Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales
	40. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda
	41. Reglas de Operación del Programa de Infraestructura
	42. Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos
	43. Reglas de Operación del Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares
SEMARNAT	44. Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
	45. Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2017
	46. Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
	47. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola
IMSS	48. Reglas de Operación del Programa IMSS-PROSPERA
	49. Reglas de Operación del Pensión para Adultos Mayores
	50. Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes
SEDESOL	51. Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
	52. Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
	53. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
	54. Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	55. Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social
	56. Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET)
	57. Reglas de Operación del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
	58. Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social
	59. Reglas de Operación del Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
	60. Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social
	61. Reglas de Operación del Programa de Seguro de vida para jefas de familia

Dependencia	Regla de Operación / Programa (s) incluido (s)
SECTUR	62. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
INMUJERES	63. Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
CONADEPI	64. Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena
	65. Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena
	66. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena
CULTURA	Reglas de Operación para Apoyos a la Cultura, que incluye los Programas:
	67. Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitaria (PACMYC)
	68. Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)
	69. Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad (FOREMOBA)
	70. Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST)
	71. Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM)
72. Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AIEC)	
	73. Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas

ANEXO 2

Dependencia	ROP	Criterios evaluados
SHCP	Programa de aseguramiento agropecuario	9
SHCP	Apoyo para organización de productores y estructuración de proyectos para el financiamiento	9
SHCP	Apoyo para el fortalecimiento y articulación empresarial y redes de valor	9
SHCP	Apoyo a programas especiales	9
FND	Programa de Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	9
FND	Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito	9
FND	Programa de Garantías Líquidas	9
FND	Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito	9
SAGARPA	Programa de Apoyos a la Comercialización	9
SAGARPA	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	9
SAGARPA	Programa de Fomento a la Agricultura	9
SAGARPA	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	9
SAGARPA	Programa de Fomento Ganadero	9
SAGARPA	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	9
SAGARPA	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	9
SAGARPA	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	9
SE	Fondo Nacional Emprendedor	9
SE	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	9
SE	Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación	9
SE	Programa para la productividad y competitividad industrial	9
SEP	Programa de Escuelas de Tiempo Completo	3
SEP	Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa	3
SEP	Programa de Cultura Física y Deporte	9
SEP	Programa Nacional de Becas	9
SEP	Programa Nacional de Convivencia Escolar	3
SEP	Programa Nacional de Inglés	3
SEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	9
SEP	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	3
SEP	Programa Educación para Adultos (INEA)	9
SEP	Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria	9
SSA	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	9
SSA	Programa Calidad en la Atención Médica	9
SSA	Programa de Fortalecimiento a la atención médica	3

Dependencia	ROP	Criterios evaluados
SSA	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	9
SSA	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	9
SSA	Programa Seguro Médico Siglo XXI	9
STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	9
SEDATU	Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	9
SEDATU	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	9
SEDATU	Programa de Apoyo a la Vivienda	9
SEDATU	Programa de Infraestructura	9
SEDATU	Programa de Prevención de Riesgos	3
SEDATU	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	9
SEMARNAT	Programas de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	9
SEMARNAT	Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2017	9
SEMARNAT	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	9
SEMARNAT	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	9
IMSS	Programa IMSS-PROSPERA	2
SEDESOL	Programa de Pensión para Adultos Mayores	9
SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes	9
SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	9
SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	9
SEDESOL	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	9
SEDESOL	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	9
SEDESOL	Programa de Coinversión Social	9
SEDESOL	Programa de Empleo Temporal (PET)	9
SEDESOL	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	9
SEDESOL	Programa de Fomento a la Economía Social	9
SEDESOL	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	9
SEDESOL	PROSPERA Programa de Inclusión Social	9
SEDESOL	Programa de Seguro de vida para jefas de familia	9
SECTUR	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	3
INMUJERES	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	3
CONADEPI	Programa de Infraestructura Indígena	9
CONADEPI	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	9
CONADEPI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	9
CULTURA	Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitaria (PACMYC)	9

Dependencia	ROP	Criterios evaluados
CULTURA	Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	9
CULTURA	Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad (FOREMOBA)	9
CULTURA	Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST)	9
CULTURA	Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM)	9
CULTURA	Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AIEC)	9
CULTURA	Programa Nacional de Becas	9

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SUJETOS A
REGLAS DE OPERACIÓN EN TÉRMINOS DE LA

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA

